

Richter, Götz; Prigge, Rolf

**Research Report**

Interessenvertretung in der Reformflaute: Kommunale Rahmenbedingungen, Krise der Verwaltungsmodernisierung und neue Herausforderungen für Personalräte

IAW Forschungsbericht, No. 2/2003

**Provided in Cooperation with:**

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen / Arbeitnehmerkammer Bremen

*Suggested Citation:* Richter, Götz; Prigge, Rolf (2003) : Interessenvertretung in der Reformflaute: Kommunale Rahmenbedingungen, Krise der Verwaltungsmodernisierung und neue Herausforderungen für Personalräte, IAW Forschungsbericht, No. 2/2003, ISBN 3-88722-587-2, Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/110232>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Rolf Prigge**

**Dr. Götz Richter**

**Interessenvertretung in der  
Reformflaute.**

**Kommunale Rahmenbedingungen,  
Krise der Verwaltungsmodernisie-  
rung und neue Herausforderungen  
für Personalräte.**

## **Kurzfassung**

Die Verwaltungsmodernisierung hat in vielen Kommunen an Schwung verloren oder ist zum Stillstand gekommen. Amtsleitungen und Führungskräfte haben ihr Engagement zurückgefahren, konzentrieren sich auf das Tagesgeschäft und lassen die Verwaltungsreform 'einschlafen'. In vielen Interessenvertretungen war die Verwaltungsmodernisierung von Anfang an umstritten. Die Flaute im Reformprozess schwächt die Argumente der Befürworter und stärkt die Gegner. Der Stillstand greift auf die Interessenvertretungen über: Befürworter und Gegner sind durch die Konflikte von gestern geprägt und verharren auf ihren Positionen. Der Gesamtpersonalrat beim Magistrat der Seestadt Bremerhaven hat mit Unterstützung von Arbeitnehmerkammer und Universität Bremen Ziele definiert und einen neuen Kurs bestimmt, der die Interessenvertretung aus der Flaute führt. Der Kurs ergibt sich aus vier Bausteinen, die zu einer Strategie verbunden werden. Die Bausteine sind Projekte zu Belastung und Beanspruchung am Arbeitsplatz, die Professionalisierung der Öffentlichkeitsarbeit, systematische Teambildung sowie die Beteiligung an strukturpolitischen Initiativen der Gewerkschaften. Die politische Gelegenheitsstruktur, also Gremien- und Kommunalwahlen, aber auch andere dynamisierende politische Ereignisse werden als Hebel genutzt, um dem Prozess Schwung zu verleihen. Die Bausteine werden auf Workshops zu einer Strategie verbunden, das Ziel überprüft und der Kurs neu justiert. Der vorliegende Bericht beschreibt die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen, die Entwicklung des öffentlichen Sektors in Bremerhaven, sowie die Bausteine für die Stärkung der Interessenvertretung.

## Interessenvertretung in der Reformflaute

<b>1. Projektdarstellung.....</b>	<b>8</b>
1.1 Neuorientierung der Interessenvertretung.....	8
1.2 Fragestellung.....	10
1.3 Vorgehen und Methode .....	11
<b>2. Sozio-ökonomische Entwicklungsbedingungen im Vergleich.....</b>	<b>13</b>
2.1 Bremerhaven, Fürth und Wilhelmshaven im Kurzporträt.....	13
2.2 Bevölkerungsentwicklung.....	16
2.3 Arbeitsmarkt und Beschäftigung .....	19
2.4 Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe.....	21
2.5 Die öffentlichen Haushalte .....	30
<b>3. Die Entwicklung des öffentlichen Sektors in Bremerhaven .....</b>	<b>34</b>
3.1 Politisch - institutionelle Bedingungen.....	34
3.2 Die Verwaltungsreform .....	35
3.3 Öffentliche Dienstleistungen im Netzwerk.....	39
3.4 Arbeitsbedingungen in der Kinder- und Jugendarbeit .....	51
3.5 Interessenvertretung und Verwaltungsmodernisierung.....	54
<b>4. Bausteine für die Stärkung der Interessenvertretung.....</b>	<b>57</b>
4.1 Interessenvertretung in der Reformflaute .....	57
4.2 Vernetzung und Beteiligung .....	59
4.3 Erfolgskriterien der Neuorientierung .....	60
4.4 Interessenvertretung im Konzern Stadt und in der Bürgerkommune.....	64
4.5 Von Bausteinen zur Strategie.....	66
<b>5. Zusammenfassung .....</b>	<b>69</b>
<b>6. Anhang .....</b>	<b>71</b>
6.1 Leitbild für die Verwaltung .....	71
6.2 Dienstvereinbarung über die Verwaltungsreform beim Magistrat der Stadt Bremerhaven .....	74

6.3	Kündigung der Dienstvereinbarung vom 02.06.1997 über die Verwaltungsreform beim Magistrat der Stadt Bremerhaven .....	84
6.4	Kooperationsvereinbarung zur Verwaltungsmodernisierung .....	89
6.5	Rahmendienstvereinbarung flexible Arbeitszeit .....	96
7.	<b>Literatur</b> .....	<b>101</b>



## Einleitung

Der Gesamtpersonalrat des Magistrats der Stadt Bremerhaven hat am 1. August 2002 ein Beratungs- und Forschungsprojekt mit dem Titel „Entwicklung eines Handlungskonzeptes für den Gesamtpersonalrat zur Initiierung von Modernisierungsprozessen bei der Stadt Bremerhaven am Beispiel der Kinder- und Jugendarbeit“ begonnen. Das Vorhaben wird von der Arbeitnehmerkammer finanziert und in Kooperation mit Rolf Prigge, Leiter des Forschungsschwerpunktes Modernisierung des öffentlichen Sektors am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen durchgeführt. Dort ist Dr. Götz Richter mit dem Vorhaben befasst.

Das Projekt steht auf zwei Beinen. Einerseits untersucht es die Rahmenbedingungen der Verwaltungsmodernisierung in der Stadt Bremerhaven. Andererseits geht es im Projekt (und im vorliegenden Bericht) um Prozessbegleitung. Dabei steht die Aktivierung von Mitarbeiter/innen im Vordergrund. Der Gesamtpersonalrat hat sich im Vorfeld des Projektes darauf geeinigt, die Aktivitäten auf ein Handlungsfeld zu konzentrieren. Forschungen und Prozessbegleitung konzentrieren sich auf den Übergang vom Kindergarten in die Schule. Dieser Teil des Projektes konnte nicht wie geplant verwirklicht werden. Vielmehr hat sich gezeigt, dass zwischen GPR und einigen Personalräten kein nachhaltiges Einverständnis über Ziele und Vorgehen des Projektes bestanden hat. Der Projektverlauf hat deutlich gemacht, dass ein wesentlicher Baustein des Handlungskonzeptes zur Verbesserung der Interessenvertretung der Beginn eines Teambildungsprozesses ist.

Der vorliegende Bericht untersucht zunächst die Rahmenbedingungen der Stadtverwaltung. Dabei wird Bremerhaven mit zwei Städten ähnlicher Größenordnung verglichen. Wilhelmshaven ist durch eine vergleichbare geographische Lage gekennzeichnet, die Stadt Fürth ist wie Bremerhaven durch einen wirtschaftlichen Strukturwandel in den 90er Jahren gekennzeichnet. Dazu werden Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung, die Verbreitung von Sozialhilfe sowie die finanzielle Situation kurz verglichen. Nach der Untersuchung der Rahmenbedingungen richtet sich der Blick auf die Sanierungs- und Modernisierungspolitik des Magistrats. Im Mittelpunkt stehen die Verwaltungsreform und die Politik der Interessenvertretung. Wie in vielen anderen Städten ist der Verwaltungsmodernisierungsprozess in Bremerhaven zum Erliegen gekommen. Gleichwohl verändern sich Aufgaben und Organisation öffentlicher Dienstleistungen. In Bremerhaven sind im Stadtteil Lehe in den 90er Jahren netzwerkförmige Betreuungsangebote entstanden. In Kooperation mit kommunalen Einrichtungen und durch starkes persönliches Engagement von Beschäftigten dieser Häuser sind innovative schulische und sozialpädagogische Betreuungsangebote entwickelt und verwirklicht worden. Diese werden im anschließenden Kapitel vorgestellt.

---

Die Interessenvertretung steht vor einer doppelten Herausforderung: Der Verwaltungsmodernisierungsprozess ist zum Erliegen gekommen und hat viele Erwartungen und Versprechungen nicht erfüllt, an den Rändern der Organisation werden jedoch innovative Projekte entwickelt und verwirklicht. Viele Interessenvertretungen sind gespalten. Auf der einen Seite (Verwaltungs-) Modernisierer, die mit dem Stillstand des Prozesses auch eigene Hoffnungen und Erwartungen begraben müssen, auf der anderen Seite Traditionalisten und Kritiker, die den Versprechungen und Zielen des Modernisierungsprozesses ohnehin nicht geglaubt haben, nun aber feststellen, dass Verwaltungsmitarbeiter/innen sich für Projekte begeistern. Auf diesem Nährboden aus enttäuschten Hoffnungen und unerfüllten Prophezeiungen wachsen persönliche Spannungen und Misstrauen. Zur Neuausrichtung der Politik haben GPR und das Forschungsteam einen Workshop durchgeführt. Dabei hat der GPR Bausteine für die Stärkung der Interessenvertretung erarbeitet. Diese Bausteine und die daraus entwickelte Strategie stehen im Mittelpunkt des folgenden Kapitels. In der Zusammenfassung werden die Untersuchungen zu Rahmenbedingungen und Stand der Verwaltungsmodernisierung sowie die Analyse der Innovationsprozesse am Rand der Organisation im Zusammenhang mit den strategischen Bausteinen diskutiert.

## 1. Projektdarstellung

Das Projekt will die „Entwicklung eines Handlungskonzeptes für den Gesamtpersonalrat zur Initiierung von Modernisierungsprozessen bei der Stadt Bremerhaven am Beispiel der Kinder- und Jugendarbeit“ begleiten. Im Rahmen des Projektes sollen

- neue Formen personalrätlicher Interessenvertretung unter Beteiligung der Beschäftigten im Bereich der Kinder- und Jugendpflege erprobt,
- neue und das Mittel der Personalversammlung ergänzende Verfahren zur Beteiligung von Beschäftigten bzw. Beschäftigungsgruppen in diesem Prozess entwickelt, sowie
- Bürgerinteressen im Sinne der Anbahnung einer Interessenkoalition zwischen Beschäftigten und Bürgern („Erprobung des Ansatzes der gemeinwohlorientierten Interessenvertretung“) berücksichtigt werden.

### 1.1 Neuorientierung der Interessenvertretung

Das Projekt untersucht einerseits die Rahmenbedingungen der Verwaltungsmodernisierung in der Stadt Bremerhaven. Dazu wird unter anderem ein Städtevergleich durchgeführt. Andererseits geht es um Prozessbegleitung. Hier steht die Aktivierung von Mitarbeiter/innen zur Interessenvertretung im Vordergrund. Der Gesamtpersonalrat hat sich im Vorfeld des Projektes darauf geeinigt, die Aktivitäten auf ein Handlungsfeld zu konzentrieren. Die Forschungen zu den Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform und die Prozessbegleitung zur Aktivierung konzentrieren sich auf ein Handlungsfeld, das als Übergang von der Kindertagesstätte in die Schule bezeichnet werden kann. Es sind also die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von kommunalen Kindertagesstätten und Grundschulen sowie der Verlässlichen Grundschule, aber auch z. B. die für die Pflege von Schulhöfen zuständigen Mitarbeiter/innen des Gartenbauamtes oder die für die Sicherheit auf den Schulwegen zuständigen Kontaktbereichsbeamten angesprochen. Diese Mitarbeiter/innen und ihre Behörden und Einrichtungen sind damit befasst, die Kleinkinder Bremerhavens zu betreuen, auszubilden und zu fördern. Damit haben sie mit denselben Kunden zu tun: den Bürgern der Stadt, die Eltern kleiner Kinder sind. An diesem Punkt stellt sich natürlich die Frage, ob es die Aufgabe der Interessenvertretung ist, sich Gedanken über die Qualität kommunaler Dienstleistungen zu machen? Ist es nicht vielmehr die Aufgabe der Amtsleiter und Führungskräfte?

Diese Fragen sind im Gesamtpersonalrat und in den Personalräten der beteiligten Behörden und Institutionen diskutiert worden. Wie so oft, wenn Neuland betreten wird, erscheinen die Argumente der Traditionalisten auf den ersten Blick solider zu sein als die Argumente der Neuerer. Und doch haben die Bremerhavener Personalräte sich auf das Vorhaben eingelassen. Was hat sie dazu bewogen? Der Reiz des Projektes besteht vor allem in der Chance, den Einfluss der Beschäftigten auf ihrer Arbeitsaufgaben und die Arbeitsorganisation zu vergrößern sowie darin, neue Beteiligungsinstrumente auszuprobieren. Es geht also darum, die Arbeitsanforderungen durch eigene Initiative zu gestalten. Es geht darum, Führungskräften und Amtsleitern Vorschläge zu unterbreiten, an denen sie nicht vorbei können. Es geht darum, Qualifikationen und Kompetenzen so einzusetzen, dass Mitarbeiter/innen, Kinder und Eltern davon den größtmöglichen Ertrag haben. Es geht darum, den Gedanken der gemeinwohlorientierten Interessenvertretung auszuprobieren. Es geht um die Vorstellung, dass es eine Schnittmenge gemeinsamer Interessen von Beschäftigten und Kunden gibt, die die Arbeit attraktiver macht und das Angebot für die Kunden verbessert. Der Gedanke der gemeinsamen Schnittmenge von Beschäftigten-, Kunden- und Unternehmensinteressen ist nicht so exotisch, wie er auf den ersten Blick wirkt. Der Gedanke verweist vielmehr auf eine aktuelle europäische Diskussion. Im Juli 2002 hat die EU-Kommission eine Mitteilung zur „Sozialen Verantwortung der Unternehmen: Ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung“ erlassen. In dieser Mitteilung schlägt die Kommission viele Schritte zur Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen vor, nach innen, gegenüber den Beschäftigten und nach außen, gegenüber Kunden und Lieferanten sowie der natürlichen Umwelt.

Dann geht es im Projekt auch darum, dass die Beschäftigten und die Personalräte die Prozessführerschaft bei der Verwaltungsmodernisierung nicht der Arbeitgeberseite überlassen. Es geht darum, vom Vorlagenwesen weg zu kommen und eigene Ideen so einzubringen, dass sie nicht übergangen, sondern mit Hilfe der Personalräte durchgesetzt werden. Das bedeutet auch, die diskursive Kompetenz der Mitarbeiter/innen und Personalräte zu stärken. Und es geht natürlich darum, die Identifikation der Mitarbeiter/innen mit ihren Einrichtungen und Institutionen so zu verbessern, dass diese stolz auf ihre Arbeit und ihre Häuser sind.

Warum hat sich der Gesamtpersonalrat für den Übergang Kindertagesstätte – Schule als Pilotbereich ausgesprochen? Zum einen ist die öffentliche Aufmerksamkeit auf dieses Feld gerichtet. Die Ergebnisse der PISA Studie haben die Medien, Eltern und Politik aufgeschreckt. Zum andern sind Kindertagesstätten und Schulen auch Institutionen mit etablierten und funktionierenden Interessenvertretungsstrukturen. Die Institutionen stehen unter Veränderungsdruck und sind z.B. durch die Einführung der Verlässlichen Grundschule verändert worden. Die Betreuung erfasst den Zeitraum zwischen Unterrichtsende und 13.00 Uhr und hat den Auftrag der klassischen Halbtagschule bereits erweitert. Darüber hinaus steht die Einführung von Ganztagschulen in den Programmen vieler Parteien. Und nicht zuletzt hat der Koaliti-

onsausschuss der Regierungsparteien im Land Bremen am 7./ 8. September 2002 beschlossen, dass die Orientierungsstufe abgeschafft wird. Auch damit verändern sich die Anforderungen an die Schule. Die neuen Erwartungen an die Leistungen der Grundschule wirken auf Kindertagesstätten zurück. Zum Beispiel wird die Förderung der Sprachkompetenz der vorschulischen Erziehung zugewiesen. Ein dritter Faktor, der ebenfalls dafür gesprochen hat, das Pilotprojekt zur Verbesserung der Interessenvertretung im Handlungsfeld Übergang Kindertagesstätte - Grundschule anzusiedeln besteht darin, dass die Eltern kleiner Kinder erfahrungsgemäß bereit, sich zu für ihre Kinder zu engagieren. Schließlich und endlich ist das Projekt in diesem Handlungsfeld in den Rhythmus des Schuljahres eingebunden. Viele Projekte, die im Bereich Verwaltungsmodernisierung und Verbesserung der Interessenvertretung mit hehren Zielen und großen Erwartungen gestartet werden, verlaufen im Sand. Dem Gesamtpersonalrat war es wichtig, dass der hier vorgestellte Ansatz mit dem Einschulungstermin 2003 ein unverrückbares zeitliches Limit hat.

## 1.2 Fragestellung

Bei der Untersuchung der Rahmenbedingungen der Verwaltungsmodernisierung geht der Bericht folgenden Fragen nach:

- Wie sind die sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Kommunalverwaltung Bremerhaven im Vergleich zu anderen Städten?
- Was macht die Einzigartigkeit des öffentlichen Sektors in Bremerhavens aus?
- Wie kann der Prozess der Verwaltungsmodernisierung gekennzeichnet werden?
- Die Sanierungs- und Modernisierungspolitik des Magistrats wird unter folgenden Blickwinkeln betrachtet:
- Welche politisch-institutionellen Bedingungen kennzeichnen die Stadtverwaltung Bremerhaven?
- Wie lassen sich Verlauf und aktuelle Situation des Verwaltungsreformprozesses charakterisieren?
- Welche Chancen und Belastungen erwachsen aus der Verwaltungsmodernisierung für die Interessenvertretung?

Die Untersuchung des Lehe Netzwerkes beschäftigt sich mit dem Betreuungs- und Bildungsangebot für Kinder bis zum Ende des Grundschulalters in Bremerhaven-Lehe. Die Aufmerksamkeit richtet sich besonders auf Fragen der Organisationsentwicklung und der Interessenvertretung. Der Aufriss geht folgenden Fragen nach:

- Wie ist das Angebot entstanden? Welche Organisationen sind daran beteiligt?

- Wie wird das Angebot finanziert und gesteuert?
- Welche Anforderungen personalrätlicher Interessenvertretung zeigen sich?

Schließlich geht der Bericht auf die Politik der Interessenvertretung ein. Die Kooperation mit der Arbeitnehmerkammer und die Entwicklung des Forschungsprojektes durch Mitglieder des GPR ist Ausdruck einer reflexiven Politik, die sich nicht darauf beschränkt, die Arbeitgeberseite kritisch in Frage zu stellen, sondern auch mutig genug ist, um die eigene Politik zu hinterfragen. Der Bericht geht der Frage nach:

- Wie sieht ein Handlungskonzept aus um die Politik der Interessenvertretung zu verbessern? Was ist zu tun, um die Beteiligung zu erhöhen? Wie kann die Interessenvertretung politisch an Einfluss gewinnen?

### 1.3 Vorgehen und Methode

Das Forschungsprojekt wurde in Gremiensitzungen und auf Besprechungen mit dem GPR, Einzelpersonalräten, beim Dezernenten für Schule und Kultur sowie beim Dezernenten für Familie, Jugend und Soziales und beim Leiter des Amtes 51 sowie des Bereiches Kitas vorgestellt. Zudem wurde es bei der Initiative 'Bremerhaven für Kinder und Jugendliche' sowie beim Arbeitskreis Kindergarten - Schule des Lehe Netzwerkes präsentiert. Darüber hinaus hat das Projektteam gemeinsam mit dem GPR zwei Veranstaltungen mit Beschäftigten aus dem Bereich Kindergarten Schule durchgeführt. Schließlich hat das Projektteam einen Tagesworkshop mit Mitgliedern von GPR und Einzelpersonalräten abgehalten.

Die Forschungsaktivitäten haben sich auf die Methoden teilnehmende Beobachtung, Inhaltsanalyse und Expertengespräch gestützt.

#### **Teilnehmende Beobachtung**

Die teilnehmende Beobachtung des menschlichen Verhaltens ist ein empirisches sozialwissenschaftliches Verfahren zur Datenermittlung. In der Regel wird die teilnehmende Beobachtung als qualitatives Verfahren der Sozialforschung angewendet, welches "durch die Befragung von Informanten und die Auswertung von Dokumenten (Zeitungen, Bildern, Notizen, Briefen u.a.) aus dem untersuchten Feld" (Spöhring, 1989) ergänzt werden kann. Der Vorwurf mangelnder Kontrolle und Intersubjektivität der Ergebnisse wird durch die Vorteile aufgewogen. Wegen des offenen, breiten und nicht strukturierten Beobachtungsrahmens können neue Bereiche und Erkenntnisse einbezogen werden, man kann jederzeit die Perspektive verändern oder erweitern und dadurch breites und profundes Wissen über den Forschungsgegenstand ansammeln (vgl. Girtler 1984). Diese Methode entspricht damit den Anforderungen der Be-

leitforschung des Projektes mit dem GPR beim Magistrat Bremerhaven. Die Rolle des von Friedrichs & Lüdtko (1977) geforderten Supervisors übernahm in den Besprechungen des Forschungsteams Rolf Prigge, mit dem regelmäßig Veranstaltungen, Besprechungen sowie die Projektorganisation reflektiert wurde. Abschließend bleibt aber festzuhalten, dass auch die vorliegende Arbeit - wie alle Studien, die auf Beobachtungen basieren - sich nicht dem methodischen Problem, nämlich dem "Dilemma von Identifikation und Distanz" (vgl. Lamnek 1989), entziehen kann.

### **Experteninterviews**

Experteninterviews geben exklusive Einblicke in Strukturzusammenhänge und Wandlungsprozesse von Handlungssystemen, etwa in Entscheidungsstrukturen und Problemlösungen von Organisationen und Institutionen. Sie informieren über die Insider-Erfahrungen spezifischer Status- und Interessengruppen und eröffnen den Zugriff auf implizite Regeln, die an der Schnittstelle zwischen makro- und mikrosoziologischer Analyse liegen. Experteninterviews ermöglichen damit eine privilegierte Problemsicht. Sie repräsentieren mit ihrem, in einen Funktionskontext eingebundenen Akteurswissen, kollektive Orientierungen und geben Auskunft über ein funktionsbereichsspezifisches Wissen. Indem theoretisches Vorwissen offen gelegt (und in den Fragekomplexen des Interviews zum Ausdruck gebracht) wird, besteht die Möglichkeit neu gewonnene Erkenntnisse in den Forschungsprozess einzuarbeiten. Explikation und Prozesshaftigkeit manifestieren sich wechselhaft in dem Prinzip der Reflexivität von Gegenstand und Analyse, einem der zentralen methodologischen Kriterien qualitativer Forschung.

(nach: [www.qualitative-research.net/organizations/or-exp-m-d.htm](http://www.qualitative-research.net/organizations/or-exp-m-d.htm))

### **Inhalts- oder Aktenanalyse**

Die Inhaltsanalyse ist eine empirische Methode zur "systematischen, intersubjektiv nachvollziehbaren Beschreibung inhaltlicher und formaler Merkmale von Mitteilungen" (Früh, 1998, S. 25). Die Inhaltsanalyse soll systematisch und objektiv bzw. intersubjektiv nachvollziehbar sein. Ihre Vorteile sind der Vergangenheitsbezug sowie die Unabhängigkeit des Datenmaterials von der Erhebung. Die Inhaltsanalyse ist reproduzierbar und modifizierbar (im Unterschied zur teilnehmenden Beobachtung) Ein Nachteil besteht darin, dass das Datenmaterial nicht für die Analyse strukturiert ist.

(nach: [http://www.imw.unibe.ch/download/schade\\_folien20030417.pdf](http://www.imw.unibe.ch/download/schade_folien20030417.pdf).)

## **2. Sozio-ökonomische Entwicklungsbedingungen im Vergleich**

Die vorliegende Untersuchung vergleicht Bremerhaven mit dem niedersächsischen Wilhelmshaven und der bayerischen Stadt Fürth. Damit sind zwei Städte ausgewählt worden, die hinsichtlich der Bevölkerungszahl eine ähnliche Größenordnung wie Bremerhaven aufweisen. Wilhelmshaven ist aufgrund der ähnlichen geographischen Lage an der Nordsee und der daraus resultierenden wirtschaftlichen Ausrichtung auf maritime Aktivitäten ausgewählt worden. Fürth ist als Vergleichsgröße gewählt worden, weil es in den 90er Jahren ebenfalls einen Wandel der Wirtschaftsstruktur zu bewältigen hatte. Die Stadt hat im industriellen Sektor Betriebe und Arbeitsplätze verloren und gleichzeitig den Abzug der amerikanischen Streitkräfte und den damit verbundenen Verlust von Arbeitsplätzen hinnehmen müssen.

### **2.1 Bremerhaven, Fürth und Wilhelmshaven im Kurzporträt**

#### **Bremerhaven**

Bremerhaven ist eine junge Stadt. Die älteste schriftliche Überlieferung reicht zwar bis 1139 zurück. Aber die Siedlungen blieben Dörfer. Lehe erlangte als Amtssitz und Marktort mit minderstädtischen Rechten überörtliche Bedeutung. Dort entstand am Übergang des Heerweges über die Geeste ein Handelsplatz. Die Freie Hansestadt Bremen legte dort 1827 Bremerhaven an. Die Ansiedlung erlebte in Folge des Amerikahandels und der Auswanderungswellen einen raschen Aufschwung und erhielt 1851 stadtähnliche Rechte. Auf dem südlichen Geesteufer gründete das Königreich Hannover in Konkurrenz zu Bremerhaven 1845/47 den Hafentort Geestemünde. Geestemünde erhielt moderne Dock- und Hafenanlagen mit direktem Eisenbahnanschluss. Der Ort wuchs ebenfalls schnell. Hier wurden Holz, Reis und Petroleum umgeschlagen. Die Mündung der Geeste wurde Ausgangspunkt bedeutender wirtschaftlicher Aktivitäten, räumlicher Erweiterungen und zunehmender Bevölkerungsverdichtung. Bremerhaven gewann die Funktion eines Passagierschiffhafens. An beiden Ufern der Geeste entstanden zahlreiche Werften, Maschinenfabriken und andere Zulieferbetriebe. Seit Mitte der 1880er Jahre entwickelte sich die Hochseefischerei, für die 1896 ein gesonderter Fischereihafen mit eigener Infrastruktur errichtet wurde, zum dritten wirtschaftlichen Schwerpunkt.

Das Wirtschaftswachstum zog starkes Bevölkerungswachstum, eine ständige Ausweitung des gewerblichen Flächenbedarfs und des städtischen Siedlungsraumes nach sich. Während sich die bremischen Häfen in Bremerhaven immer weiter nach Norden verlagert, dehnten sich die hannoverschen, seit 1866 preußischen Hafenanlagen in Geestemünde in umgekehrte Richtung aus. Die neuen Hafenstädte und die älteren Siedlungen wuchsen allmählich aufeinander zu.

Ein zusammenhängender, Stadt- und Landesgrenzen überschreitender großstädtischer Siedlungsraum entstand, der kurz vor dem Ersten Weltkrieg etwa 100.000 Menschen umfasste. Die politische Entwicklung hielt mit der wirtschaftlichen nicht schritt. Geestmünde und Geestendorf waren 1889 vereinigt worden, gleiches ließ sich aber für Bremerhaven und Lehe nicht verwirklichen. Erst 1939 erfolgte im Rahmen der Neugliederung des Reiches der Anschluss Bremerhavens an Wesermünde, wobei allerdings das Überseehafengebiet bei Bremen verblieb.

Im Zweiten Weltkrieg wurde der Innenstadtbereich weitgehend zerstört. Nach Kriegsende wurde Bremerhaven als amerikanischer Nachschubhafen zur amerikanischen Enklave innerhalb der britischen Besatzungszone und wurde 1947 Teil des neuen Bundeslandes Bremen. Seitdem genießt die Seestadt, die sich noch im selben Jahr eine eigene kommunale Verfassung gab, große Eigenständigkeit innerhalb des Zwei-Städte-Staates. Nach dem Wiederaufbau der 50er und 60er Jahre und der Eingliederung einer großen Zahl von Flüchtlingen und Vertriebenen erfuhren die klassischen Wirtschaftsbereiche Hafenumschlag, Schiffbau und Fischerei einen starken Aufschwung. In den 60er Jahren setzte ein Strukturwandel ein, der zunächst den Hafensektor, dann auch die anderen Wirtschaftszweige erfasste und der bis heute nicht abgeschlossen ist. Der transatlantische Passagierverkehr ging zurück, der Schiffbau geriet in die Krise und der Niedergang der deutschen Hochseefischerei belastete Bremerhaven als ehemals größten Fischereihafen des Kontinents ebenfalls.

Die Vertretung der Bürger ist die Stadtverordnetenversammlung, die alle vier Jahre gewählt wird. Sie setzt sich in der Wahlperiode 1999 bis 2003 aus jeweils 21 Stadtverordneten von SPD und CDU-Fraktion, sowie jeweils drei Stadtverordneten der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und der DVU zusammen. Die Fraktionen von SPD und CDU haben eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit in der Stadtverordnetenversammlung abgeschlossen, Bremerhaven wird also seit 1999 von einer großen Koalition regiert. In der jüngeren Vergangenheit war die SPD immer an der Regierung beteiligt. Die Stadtverordnetenversammlung wählt den Magistrat. Der Magistrat ist die lokale Regierung und leitet die Verwaltungsbehörden der Stadt. Er besorgt nach den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung und im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung der Stadt. Bremerhaven gilt als ‚freieste Gemeinde‘ Deutschlands, die Stadt hat sich 1947 ihre Kommunalverfassung selbst gegeben. Der Magistrat hat fünf hauptamtliche Mitglieder, von denen drei, darunter mit Jörg Schulz auch der Oberbürgermeister, der SPD angehören und zwei der CDU sowie acht ehrenamtliche Mitglieder, von denen jeweils vier der SPD und der CDU angehören.

## **Fürth**

Fürth ist eine alte und geschichtsbewusste Stadt. Vieles von dem, was die Stadt heute auszeichnet, geht auf historische Fakten, geschichtliche Ereignisse und Entwicklungen zurück.

Eine Besonderheit war die jahrhundertlang währende Herrschaft dreier Herren. Die Dompropstei Bamberg, die Marktgrafschaft Ansbach und die Reichsstadt Nürnberg stritten sich um die Macht in Fürth. Das brachte viele Nachteile, hatte aber auch gute Seiten. Was der eine nicht gewährte, war vom anderen zu holen. Und so entstanden in Fürth Verhältnisse, die freier, liberaler und toleranter waren, als in irgendeiner anderen Stadt in Bayern. Fürth entwickelte sich zu einer Hochburg des jüdischen Lebens.

Die erste gesicherte urkundliche Erwähnung Fürths stammt aus dem Jahr 1007. 1062 verleiht König Heinrich IV. Fürth erneut das Marktrecht. Ab 1440 siedeln Juden sich in Fürth an, errichten um 1607 einen eigenen Friedhof und 1617/18 eine Synagoge. Um 1685 wandern vieler Emigranten aus Frankreich und den Niederlanden ein. Dadurch entstehen neue Gewerbebezüge wie Tabakfabrikation, Strumpfwirkerei, Seiden- und Bortenweberei, Seidenfärberei und Kleinuhrmacherei. Nach 1700 werden die ersten bambergischen und ansbachischen Handwerksordnungen erlassen. Trotzdem besteht noch eine gewisse "Gewerbefreiheit". Als vorherrschend bilden sich heraus: das Gold-/ Metallschläger-, Spiegelmacher-, Glas-, Brillenmacher- sowie das Schreiner- und Drechslerhandwerk. 1806 geht Fürth an Bayern über. 1835 wird die erste deutsche Eisenbahnstrecke zwischen Nürnberg und Fürth eröffnet und so die Industrialisierung eingeleitet. 1843 erfolgt die Inbetriebnahme des Ludwig-Donau-Main-Kanals zwischen Bamberg und Nürnberg. Etwa elf Prozent der Bausubstanz wurde im 2. Weltkrieg zerstört. Nach Kriegsende wurden 15.000 Heimatvertriebene in Fürth aufgenommen. Im Jahr 1950 ist Fürth mit über 100.000 Einwohnern eine Großstadt.

Im Rat (Wahlperiode 2002 – 2008) der Stadt ist die SPD mit 24 Abgeordneten die stärkste Fraktion, gefolgt von der CSU mit 20 Abgeordneten. Bündnis 90/Die Grünen stellen drei Abgeordnete, FDP, Bürgerliste und die Republikaner jeweils einen Abgeordneten. Bei der Kommunalwahl vom März 2002 wurde der Oberbürgermeister direkt gewählt. Dabei konnte sich Dr. Thomas Jung von der SPD mit ca. 53% gegen den Kandidaten der CSU, der ca. 41% erhielt, durchsetzen.

### **Wilhelmshaven**

Als die Stadt 1869 durch König Wilhelm I. von Preußen ihren Namen bekam, sollte sie vorrangig der preußischen Flotte als Marinehafen dienen. Seitdem ist die Stadt eng mit der Marine verbunden und noch heute ist Wilhelmshaven der größte Standort der deutschen Marine. Das Stadtbild und die Einwohner wurden durch die Ausrichtung auf die Marine besonders geprägt. Die Tradition setzte sich auch nach dem Zweiten Weltkrieg fort, 1955 wurde hier die Bundesmarine gegründet. Daneben bestimmen die Industrie und Seehafen den Charakter der Stadt. Als einziger Tiefwasserhafen Deutschlands spielte Wilhelmshaven schon seit vielen Jahrzehnten eine wichtige Rolle als Ölumschlaghafen. Mit den in der Planung befindlichen neuen Hafenanlagen, dem Jade-Weser-Port wird ein Container-Hafen gebaut, den die Schiffsriesen der kommenden Generationen anlaufen können.

Wilhelmshaven ist mit etwa 90.000 Einwohnern ein wirtschaftliches und kulturelles Oberzentrum an der Nordseeküste. Vorsitzender des Rates ist der Oberbürgermeister, die Verwaltung wird vom Oberstadtdirektor geleitet. Wilhelmshaven befindet sich in einer Übergangsphase, da mit der Neufassung der Niedersächsischen Gemeindeordnung 1996 die "Eingleisige Verwaltungsspitze" (der von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählte Oberbürgermeister leitet Rat und Verwaltung) eingeführt wurde. Auch in Wilhelmshaven wird es nach dem Ende der Wahlperiode des amtierenden Oberstadtdirektors eine "eingleisige Verwaltungsspitze" geben.

Der Rat ist mit seinen 45 Mitgliedern das höchste Gremium, das über alle wichtigen Angelegenheiten entscheidet. Dazu gehören vor allem der Erlass von Satzungen und die Festsetzung von Gebühren, Steuern und Beiträgen. Weitere wesentliche Aufgaben sind die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung und die Übernahme von Aufgaben, für deren Wahrnehmung keine gesetzliche Verpflichtung besteht. Zudem legt der Rat die Grundsätze und Richtlinien fest, nach denen die Verwaltung geführt wird. Die SPD ist die stärkste Fraktion im Rat und stellt auch den Oberbürgermeister. Sie hat sich mit Bündnis 90/Die Grünen zu einer Gruppe zusammengeschlossen, die zusammen 24 Abgeordnete zählt. Die CDU stellt 17 Abgeordnete, die FDP zwei, die Republikaner und die Liste WALLi jeweils einen Abgeordneten. Erste Bürgermeisterin ist eine Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen.

Die "Geschäfte der laufenden Verwaltung" regelt der Oberstadtdirektor in eigener Zuständigkeit. Die Einzelheiten über Zuständigkeiten sind in der Niedersächsischen Gemeindeordnung festgelegt. Die Stadtverwaltung wird von einem Verwaltungsvorstand geleitet. Vorstandsvorsitzender ist der Oberstadtdirektor.

## 2.2 Bevölkerungsentwicklung

Bremerhaven ist eine schrumpfende Stadt. Zwischen 1995 und 1997 sank die Bevölkerungszahl um 2029 Bewohner. Die rückläufige Einwohnerzahl resultiert aus der negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung und der negativen Wanderungsbilanz. Bremerhaven verliert mehr Einwohner durch Fortzüge als es durch Zuzüge gewinnt.

**Räumliche Mobilität<sup>1</sup>**

Gemeinde	Insgesamt 31.12.1997	Zu-/Ab- nahme 1995 <sup>2</sup>	Geburten-/Sterbe- überschuss <sup>1</sup>	Wanderungs-ge- winn/-verlust <sup>1</sup>	Zuzüge	Fort- züge
Bremerha- ven	126.915	-1,6	-1,8	-14,0	38,8	52,8
Fürth	109.521	1,2	-0,2	11,8	80,2	68,4
Wilhelms- haven	88.950	-0,7	-2,8	-4,5	46,8	51,3

Der Städtevergleich zeigt, dass die Wanderungsbilanz in Bremerhaven deutlich negativer ausfällt als in Fürth und Wilhelmshaven. Im Unterschied zu den beiden norddeutschen Städten zählt Fürth zu den wenigen deutschen Großstädten mit wachsender Bevölkerung. Die Untersuchung 'Dienstleistung in Bremerhaven', die das Regio-Institut im Jahr 2002 für die Arbeitnehmerkammer Bremen erstellt hat, bestätigt diese Analyse. Danach kann die Bevölkerungsentwicklung Bremerhavens für den Zeitraum 1992 - 2000 folgendermaßen zusammenfasst werden:

- In den Altersgruppen der 15 - 24 Jährigen erzielt Bremerhaven einen Wanderungsgewinn. Dieser ist durch den Zuzug von kinderreichen, vor allem ausländischen Familien zu erklären.
- In der Altersgruppe der 25 bis unter 45 Jährigen zeigt sich ein besonders hohes negatives Wanderungssaldo.
- Auch in der Altersgruppe der über 65 Jährigen verliert Bremerhaven Einwohner durch Fortzüge. Die Stadt nimmt nicht die Funktion eines Altersruhesitzes ein.
- Die Wanderungsbewegung richtet sich seit Mitte der 90er Jahre nicht nur, wie in vielen anderen Großstädten in die Region (Suburbanisierung), sondern es sind "zusätzlich erhebliche Verluste im Fernwanderungssaldo festzustellen, was den Schluss nahe legt, dass Menschen aus mangelnder Perspektive sich entschließen, ganz die Region zu verlassen" (Kröcher/Martensen, 2002, S. 8).

---

<sup>1</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch der Gemeinden, Ausgabe 2001

<sup>2</sup> auf 1000 Einwohner

Wer aus der Ferne in die Region zuzieht lässt sich meist im Umland und seltener innerhalb des Stadtgebietes von Bremerhaven nieder. Die Fernwanderung kann die aus der Nahwanderung entstehenden Bevölkerungsverluste also nicht kompensieren.

Rückläufige Einwohnerzahlen sind ein Merkmal nahezu aller deutschen Großstädte. Auch für die Zukunft müssen Bremerhaven und die meisten anderen Großstädte mit einer schrumpfenden Wohnbevölkerung kalkulieren. Der Vergleich zeigt die unterschiedlichen Dimensionen der Bevölkerungsentwicklung in den drei Vergleichsstädten und macht deutlich, dass Bremerhaven besonders starke Anstrengungen unternehmen muss, um sich auf die negative Bevölkerungsentwicklung einzustellen. „Grundsätzlich sollte das Ziel von Politikansätzen sein, durch konsequentes Handeln die Identifikation der Einwohner mit ihrer Stadt zu fördern und damit die Bindung der Einwohner an die Stadt zu erhöhen. Auch in diesem Zusammenhang kommt der Stärkung der Wirtschaftskraft eine zentrale Bedeutung zu. Die Verbundenheit mit der eigenen Stadt steigt, wenn es den Entscheidungsträgern gelingt, Problemlösungskompetenz zu beweisen, privates Engagement zu fördern, Investoren zu gewinnen, ein unverwechselbares Profil der Stadt zu entwickeln und somit eine zukunftsorientierte Aufbruchstimmung zu erzeugen.“ (Schobert/Wehling, 2000, S. 8)

Neben der Wanderungsentwicklung verdient die ethnische Zusammensetzung der Wohnbevölkerung Beachtung. Wie sieht das ethnische Profil der Bürger/innen und damit der Kund/innen der Verwaltung aus?

**Ausländer nach Nationalität**

Ge- meinde	Bevöl- kerung am 1.1.98	Ausländer insgesamt		Davon	Bürger aus						
					Kinder u. Jugendl. unter 18 J	EU Ländern		Türkei		nächst größte Nationali- tät	
						in %	An- zahl	in %	An- zahl	in %	An- zahl
<b>BHV</b>	126.915	13.250	10,4	27,6	2491	18,8	5677	42,8	1224	9,2	
<b>Fürth</b>	109.521	17.404	15,9	24,8	5059	29,1	6428	36,9	2652	15,2	
<b>WHV</b>	88.950	4.957	5,6	27,3	900	18,2	1180	23,8	790	15,9	

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Gemeinden 2001

Der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung beträgt in Bremerhaven rund 10% und liegt damit im unteren Bereich westdeutscher Großstädte. Die nichtdeutsche Bevölkerung stammt zu nahezu der Hälfte aus der Türkei, die nächste große Volksgruppe stammt aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien. In Fürth ist der Ausländeranteil mit rund 16% höher, die Verteilung der Nationalitäten jedoch homogener als in Bremerhaven. Der Anteil der aus der Türkei stammenden Zuwanderer macht etwas mehr als ein Drittel aus, die zweitgrößte Volksgruppe stammt aus Griechenland. In Wilhelmshaven ist der Anteil der Zuwanderer mit ca. 6% geringer als in den Großstädten. Die größte Zuwanderergruppe stammt ebenfalls aus der Türkei, ihr Anteil liegt jedoch nur bei knapp einem Viertel der ausländischen Wohnbevölkerung der Stadt. Die zweitstärkste Gruppe bilden Zuwanderer aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien.

### 2.3 Arbeitsmarkt und Beschäftigung

In Bremerhaven (44.100) und Fürth (41.800) weist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine ähnliche Größenordnung auf, Wilhelmshaven verfügt dagegen über einen kleineren Arbeitsmarkt (25.900 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte). Die Betrachtung des Verhältnisses von Einwohnerzahl zur Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse ändert nichts an diesem Bild. In Bremerhaven beträgt die Beschäftigungsquote, also die Zahl der Einwohner pro Arbeitsplatz 1 zu 0,35, in Fürth 1 zu 0,38 und in Wilhelmshaven nur 1 zu 0,29. Pro

**Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1998 (Anzahl in 1000)**

Gemeinde	Wichtigste Wirtschaftsabteilungen								
	Insgesamt	Verarbeitendes Gewerbe (o. Bau)	Baugewerbe	Handel	Verkehr u. Nachrichtenübermittlung	Kreditinstitute u. Versicherungsgewerbe	Dienstleistung s. a. nicht genannt	Org. o. Erwerbscharakter, Priv. Haushalte	Gebietskörperschaften u. Sozialversicherungen
BHV	44,1	9,6	2,3	7,6	4,7	1,0	12,3	2,0	3,8
Fürth	41,8	12,9	1,5	10,7	1,3	1,8	10,1	0,9	-
WHV	25,9	4,8	1,9	3,4	1,0	0,6	7,4	0,9	5,0

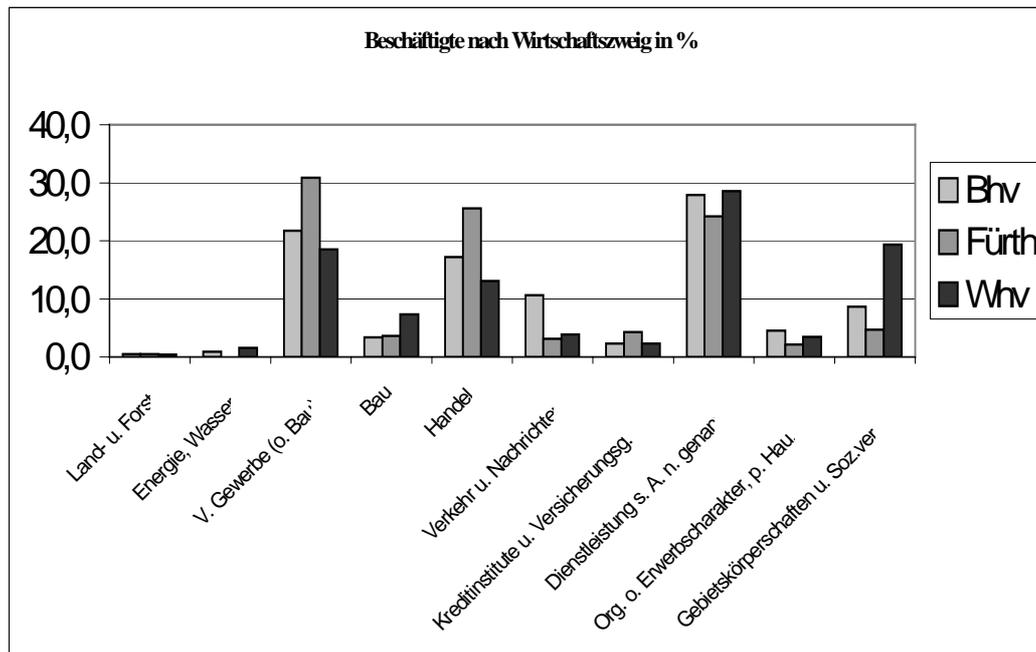
Quelle: Statistisches Jahrbuch der Gemeinden, Ausgabe 2001, Statistisches Jahrbuch 2000 der Stadt Fürth

Einwohner stellen die Großstädte also mehr Arbeitsplätze zur Verfügung. Der Frauenanteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten differiert kaum. In den drei Vergleichsstädten sind jeweils ca. 1/3 der Beschäftigten weiblich.

Die Wirtschaftszweige Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei sowie Energiewirtschaft, Wasserversorgung und Bergbau spielen für die Arbeitsmärkte in den Vergleichsstädten nur eine marginale Rolle (und sind deshalb in der Tabelle nicht dargestellt). Noch in den 70er Jahren war die relativ große Bedeutung der Fischwirtschaft ein Merkmal des Bremerhavener Arbeitsmarktes. Diese Besonderheit hat die Stadt in den 80er und 90er Jahren verloren.

Die beiden Küstenstädte bieten in der Sammelkategorie „Dienstleistungen, soweit anderweitig nicht genannt“<sup>3</sup> viele Arbeitsplätze an. Bremerhavens Arbeitsmarkt ist darüber hinaus durch die starke Stellung des Bereichs Verkehr und Nachrichtenübermittlung geprägt. Fürth verfügt über den stärksten industriellen Sektor der Vergleichsstädte, das verarbeitende Gewerbe stellt 1998 noch über 30% der Arbeitsplätze in der Stadt. Doch auch der Handel verfügt über eine

<sup>3</sup> Dazu zählen Beschäftigungsverhältnisse bei Bahn und Post, im Gaststätten und Beherbergungsgewerbe, in der Reinigung und Körperpflege, in Wissenschaft, Bildung, Kunst und Publizistik, im Gesundheits- und Veterinärwesen, der Rechts- und Wirtschaftsberatung sowie sonstige Dienstleistungen.



vergleichsweise starke Stellung. Dies ist vermutlich auf ein großes Versandhaus zurückzuführen. Der Handel stellt in Bremerhaven mehr Arbeitsplätze zur Verfügung als in Wilhelmshaven. Dies ist ein Zeichen für die oberzentrale Funktion Bremerhavens als Einkaufsstadt. Der Wilhelmshavener Arbeitsmarkt hat seine Stärken im Baugewerbe und bei den Gebietskörperschaften. Es ist zu vermuten, dass letzteres mit Beschäftigungsverhältnissen bei der Marine zu tun hat.

## 2.4 Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe

### Arbeitslosigkeit

Arbeitslosenquoten können auf Basis der Daten der Bundesanstalt für Arbeit und der Gemeindestatistik analysiert werden. Die Bundesanstalt für Arbeit errechnet die Quote auf Basis der Erwerbspersonen bzw. auf Basis der zivilen Erwerbspersonen. Die Gemeindestatistik errechnet die Quote dagegen auf Basis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Während zum Beispiel Beamte zu den Erwerbspersonen zu zählen sind, fallen sie nicht unter die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Daten des Arbeitsamtes sind jedoch aktueller als die der Gemeindestatistik. Im folgenden wird ein aktueller Vergleich der Arbeitslosenquoten mit Arbeitsamtszahlen vorgestellt, dann werden die Quoten der Gemeindestatistik präsentiert und auf dieser Basis Aussagen zum Verlauf der Arbeitslosenquote in den drei Vergleichsstädten getroffen. Dies vor allem deshalb, weil es fragwürdig ist, in die Berechnung

der Quote Personengruppen einzubeziehen, die wie die Beamten dem Arbeitsmarktrisiko Arbeitslosigkeit nicht ausgesetzt sind.

Ein Blick in die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit<sup>4</sup> im Mai 2002 zeigt, dass Bremerhaven die höchste Arbeitslosenquote der Vergleichsstädte hat. Bremerhaven und Wilhelmshaven liegen auch über dem Bundesdurchschnitt von 9,5%. Der Vergleich sieht Fürth mit der geringsten Arbeitslosenquote. Das Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitslosen ist in den drei Vergleichsstädten prekär, in Wilhelmshaven jedoch günstiger als in Bremerhaven und Fürth.

#### **Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitslosenquoten und offene Stellen im Mai 2002**

	Bremerhaven <sup>5</sup>	Fürth <sup>6</sup>	Wilhelmshaven <sup>7</sup>
Arbeitslosenquote <sup>8</sup>	13,7	8,3	11,8
Offene Stellen	1212	881	564
Verhältnis offene Stellen / Arbeitslose	1/9,9	1/9,9	1/7,8

Ein Blick auf die Entwicklung der letzten Jahre ruft die Dimensionen der Arbeitsmarktkrise in Erinnerung. Wie die Datenbank Regiostat mit den Daten der Gemeindestatistik zeigt, hat die Massenarbeitslosigkeit die Arbeitsmärkte in den 90er Jahren bestimmt. In Bremerhaven verharrt die Arbeitslosenquote zwischen 1997 und 2002 auf hohem Niveau. Zwar kommt es zwischen 1999 und 2001 zu einem Rückgang, doch die Arbeitslosenquote verbleibt über der 15% Marke. Das starke Wirtschaftswachstum der Jahre 1999 und 2000 hinterlässt damit auf dem Bremerhavener Arbeitsmarkt nur geringe Spuren. Von der konjunkturellen Belebung profitieren nur wenige Arbeitnehmer/innen, eine große Zahl von Bremerhavener/innen kann nicht am Arbeitsmarktgeschehen teilhaben. Es ist zu vermuten, dass es sich dabei zu einem großen Teil um Arbeitnehmer/innen handelt, die in den 80er und 90er Jahren im Schiffbau beschäftigt waren und die nach Personalabbau und Betriebsschließungen von Werften und Zulieferern keinen stabilen Arbeitsplatz gefunden haben. Die Stagnation der Arbeitslosenquote kann als Anzeichen für einen nicht überwundenen Strukturbruch auf dem Arbeitsmarkt interpretiert werden.

<sup>4</sup> Die Geschäftsstelle Fürth gehört zum Arbeitsamtsbezirk Nürnberg. Die Daten der Geschäftsstelle differenzieren nicht zwischen der Stadt und dem Landkreis Fürth.

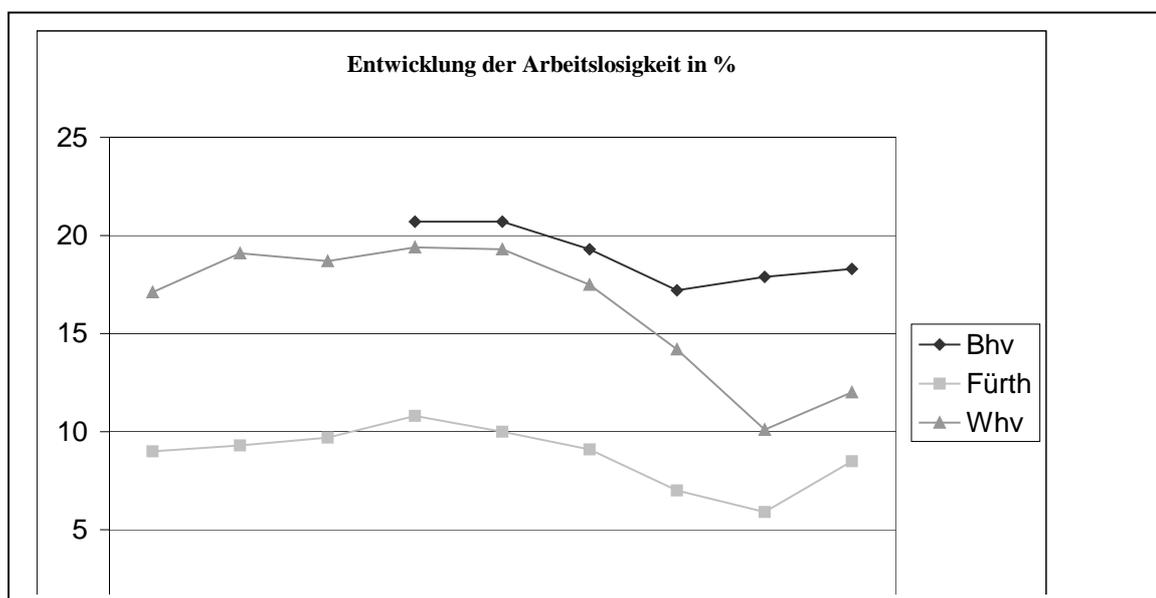
<sup>5</sup> Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, AA Bremerhaven, Eckwerte des Arbeitsmarktes, August 2002

<sup>6</sup> Quelle: 1994 – 1999 Stadt Fürth, Statistisches Jahrbuch 2000 (Stand 2. Quartal), danach: Statistischer Monatsbericht 03/02

<sup>7</sup> Quelle: 1994 – 2000 Wilhelmshaven Statistik 2001 (Stand jeweils Ende Juni, Stadt WHV), ab 2001 AA Wilhelmshaven, Eckwerte des Arbeitsmarktes, August 2002

<sup>8</sup> bezogen auf alle abhängigen zivilen Erwerbspersonen

In Fürth halbiert sich die Arbeitslosenquote dagegen zwischen 1997 und 2001 nahezu. Nachdem sich die Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte der 90er Jahre kontinuierlich aufbaut, verzeichnet der lokale Arbeitsmarkt in der zweiten Hälfte der 90er Jahre einen ebenso kontinuierlichen Rückgang der Arbeitslosenquote. Die Kontinuität der Entwicklung spricht für einen gelungenen wirtschaftlichen Strukturwandel, der von der günstigen Wirtschaftskonjunktur in der zweiten Hälfte der 90er Jahre profitiert. In Wilhelmshaven zeigt die Arbeitslosenquote die größte Volatilität. Die Ausschläge nach oben und unten sind besonders stark ausgeprägt. Die Jahre 1997 und 2000 zeigen einen starken Rückgang der Arbeitslosenquote, die Jahre 1998 und 1999 einen starken Anstieg. Dieser Verlauf spricht für die Abhängigkeit des lokalen Ar-



beitsmarktes von einem Betrieb oder einer Branche.

Stärker als in den Vergleichsstädten und stärker als im Bund ist der Arbeitsmarkt in Bremerhaven auch am Ausgang der 90er Jahren durch hohe Arbeitslosigkeit geprägt. Die Arbeitslosenquote ist ungefähr doppelt so groß wie im Durchschnitt der westlichen Bundesländer. Bis ins Jahr 2002 hinein gibt es ein deutliches Überangebot an Arbeitsplatznachfragern. Der Arbeitsmarkt zeigt deutliche Anzeichen eines Ungleichgewichtes. Die konjunkturellen Entwicklungen haben auf dem Arbeitsmarkt nur geringe Spuren hinterlassen, so dass von einem strukturellen Ungleichgewicht gesprochen werden kann. Eine Folge dieser Marktrelation besteht darin, dass seit mindestens 12 Jahren zwischen einem Fünftel und einem Sechstel der Erwerbsbevölkerung zumindest zeitweise von Transfereinkommen abhängig ist.

Auf dem Arbeitsmarkt summiert sich die Gesamtzahl der gemeldeten Arbeitslosen aus kurzzeitiger Sucharbeitslosigkeit und langzeitiger Dauerarbeitslosigkeit auf. Der Alltag eines gro-

ßen Teils der Bremerhavener Bevölkerung ist durch das strukturelle Ungleichgewicht des lokalen Arbeitsmarktes geprägt, und zwar in mehrerlei Hinsicht. Es gibt eine große Gruppe von Langzeitarbeitslosen und ihren Familien, für die Arbeitslosigkeit die bestimmende soziale Erfahrung der letzten Jahre ist. Dann ist davon auszugehen, dass die starke Konkurrenz um Arbeitsplätze alle Mobilitätsprozesse auf dem Bremerhavener Arbeitsmarkt zuungunsten der Arbeitskraftanbieter belastet. „Normale“ Arbeitgeberwechsel nach der Berufsausbildung oder in der beruflichen Suchphase zwischen dem zwanzigsten und dreißigsten Lebensjahr, aber auch die Unterbrechung der Berufstätigkeit für eine Kindererziehungsphase dürften in Bremerhaven mit besonders hohem Arbeitslosigkeitsrisiko verbunden sein. Schließlich ist davon auszugehen, dass die dauerhaft hohe Arbeitslosenquote auch in die Betriebe hinein reicht und die beruflichen und privaten Entscheidungen von Beschäftigten beeinträchtigt. Vermutlich geht vom Bremerhavener Arbeitsmarkt soziale Angst aus, die zu Sicherheitsdenken und Vertrauensverlust auch bei persönlich nicht von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer/innen führt.

### **Sozialhilfe**

Die Verbreitung des Sozialhilfebezugs ist ein weiterer wichtiger Indikator zur Bestimmung des sozialen Profils einer Stadt. Die Aufmerksamkeit richtet sich hier besonders auf die Hilfe zum Lebensunterhalt<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Leistungen der Sozialhilfe an Personen, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln (vor allem Einkommen und Vermögen) oder aus Leistungen anderer (zum Beispiel Angehöriger oder anderer Sozialleistungsträger) bestreiten können. Während die Hilfe zum Lebensunterhalt den notwendigen Lebensunterhalt eines Hilfesuchenden sicherstellen soll, richtet sich die Hilfe in besonderen Lebenslagen nach den besonderen persönlichen Bedürfnissen eines Hilfesuchenden; diese Leistung wird daher in Form verschiedener Hilfearten gewährt. Der notwendige Lebensunterhalt umfaßt besonders Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Zu diesen persönlichen Bedürfnissen gehören in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und die Teilnahme am kulturellen Leben. Als Leistungen sind ferner in bestimmten Fällen die Übernahme von Krankenversicherungsbeiträgen, der Kosten für eine angemessene Alterssicherung oder ein angemessenes Sterbegeld sowie der Bestattungskosten vorgesehen. In Sonderfällen, zum Beispiel zur Sicherung der Unterkunft oder in vergleichbaren Notlagen, kann die Hilfe ebenfalls gewährt werden.

**(Sozial-)Hilfe zum Lebensunterhalt /Empfänger/innen 31.12.1999 in absoluten Zahlen<sup>10</sup>**

Im Alter von ... bis unter ... Jahren	BHV <sup>11</sup>	Fürth <sup>12</sup>	WHV <sup>13</sup>
Unter 7	1.869	793	953
7 – 18	2.979	743	1.187
18 – 25	1.455	320	499
25 - 50	5.279	1.386	1.920
50 - 65	1.726	484	680
65 und mehr	780	344	307
Gesamt	14.088	4070	5546

In Bremerhaven beziehen sehr viel mehr Einwohner/innen Hilfe zum Lebensunterhalt als in Wilhelmshaven und Fürth. Die quantitativen Unterschiede sind so groß, dass für die Stadtverwaltung von einer qualitativ anderen Aufgabe gesprochen werden kann. Dies gilt zum einen in sozialpolitischer Hinsicht, natürlich aber auch in finanzieller Hinsicht. In sozialpolitischer Hinsicht gilt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt als Indikator für den Verlust individueller Selbständigkeit. Das Augenmerk liegt dabei auf der Fähigkeit zur individuellen Reproduktion. In modernen Gesellschaften sichern Individuen ihre Reproduktion durch Erwerbsarbeit, die über den Arbeitsmarkt vermittelt wird. Durch Teilhabe an der Erwerbsarbeit erfahren sie zugleich soziale Anerkennung. Der Arbeitsmarkt ist damit die entscheidende gesellschaftliche Institution zur Allokation von Reproduktionschancen und –risiken sowie sozialer Integration. Der Arbeitsmarkt eröffnet berufliche Entwicklungschancen im sozialen und geographischen Raum, er verlangt und bietet Chancen zu vertikaler Mobilität (Berufs- oder Tätigkeitswechsel), horizontaler Mobilität (Auf- und Abstiege, Karrieren) sowie räumlicher Mobilität (Um- und Fortzüge). Die Erwerbsarbeit strukturiert den Alltag (Länge und Lage der täglichen Arbeitszeit), das Jahr (Urlaubszeiten) sowie die Erwerbsbiographie. Der Arbeitsmarkt weist Erwerbseinkommen zu, die vielfach nicht nur die Reproduktion eines/r Arbeitnehmers/in sichern, sondern eine familiäre oder andere gemeinschaftliche Arbeitsteilung ermöglichen. Erwerbsarbeit führt dadurch zu Integration in Gemeinschaften. Damit werden Muster von Leistung und Gegenleistung praktisch erfahren. Diesen Mustern sind Gegen-

<sup>10</sup> Regiostat 2003 Statistik der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt

<sup>11</sup> Außerhalb von Einrichtungen

<sup>12</sup> Angaben enthalten 46 Personen innerhalb von Einrichtungen

<sup>13</sup> Angaben enthalten 102 Personen innerhalb von Einrichtungen

seitigkeitserwartungen eingeschrieben, die Gesellschaftsbilder<sup>14</sup> und alltagspraktische Orientierungen<sup>15</sup> formen. In Bremerhaven wird für einen großen Teil der Bevölkerung die Reproduktion durch Erwerbseinkommen durch Hilfe zum Lebensunterhalt substituiert. Große Teile der Bevölkerung sind dadurch von der Reproduktion durch Erwerbseinkommen und den darauf aufbauenden Formen gemeinschaftlicher Integration abgekoppelt.

Für die betroffenen Personen und Familien führt der Ausschluss vom Arbeitsmarkt zur Abhängigkeit von Substitutionszahlungen. Die erste Folge davon ist ein starker Rückgang an Kaufkraft. Hilfe zum Lebensunterhalt ist keine Lohnersatzleistung, sondern beruht auf einem knapp kalkulierten Mindestbedarfssatz. Große Teile der Bremerhavener Bevölkerung verfügen nur über minimale Geldbeträge. Ihre finanziellen Mittel sind weitgehend durch Ausgaben des täglichen Bedarfs gebunden. Das bedeutet für diese Menschen, eine Perspektive von Tag zu Tag einzunehmen. Gegenüber Erwerbseinkommen führt die Abhängigkeit von Transferleistungen zu Passivierung.

#### **Sozialhilfedichte (Empfänger/innen von Hilfe zum Lebensunterhalt)**

##### **Auf 1.000 Einwohner/innen der mittleren Jahresbevölkerung<sup>16</sup>**

	1998	1999	2000	2001
BHV	123	114	111	115
Fürth <sup>17</sup>	44	37	33	35
WHV <sup>18</sup>	73	64	62	63

<sup>14</sup> Gesellschaftsbilder sind eine individuelle Interpretation der gesellschaftlichen Wirklichkeit, im Mittelpunkt steht das handelnde Individuum. „Je nachdem, ob Arbeit, Geld oder Konsum den dominierenden Aspekt von Gesellschaftsbildern bilden, lassen diese sich voneinander unterscheiden. Für das Gesellschaftsbild sind diese Aspekte vielmehr ein Medium der sozialen Ordnung im gesellschaftlichen Gefüge, das heißt, die Gesellschaft wird in eine Ragordnung des subjektiv Relevanten gebracht, in der man sich selbst verortet.“ (Neumann, 1984, S. 35) Ein verbreitetes dichotomisches Gesellschaftsbild ist etwa ‚die da oben – wir hier unten‘

<sup>15</sup> „Die alltagspraktischen Orientierungen beziehen sich auf konkrete soziale Interaktionen mit jeweils unterschiedliche Interaktionslogik und unterschiedlichen Handlungsnormen wie Familie, arbeit, Aus- und Weiterbildung, Gewerkschaft, Politik, Freizeit, Kultur.“ (Geißler, 1984, . 45) Alltagspraktische Orientierungen geben dem Alltagshandeln Sinn, bilden die Folie für Selbstverständlichkeiten, Gewohnheiten und Routinen.

<sup>16</sup> außerhalb von Einrichtungen

<sup>17</sup> Bayrisches Landesamt für Statistik, Gemeindedaten 2001, eigene Berechnungen

<sup>18</sup> Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik

---

Abhängigkeit von Sozialhilfe erfasst in Bremerhaven weitere Bevölkerungskreise als in den Vergleichsstädten. Pro 1000 Einwohner beziehen an der Mündung der Weser nahezu doppelt so viele Menschen wie in Wilhelmshaven und dreimal so viele wie in Fürth Hilfe zum Lebensunterhalt. Dadurch wird Abhängigkeit von Sozialhilfe zu einer wichtigen Rahmenbedingung von öffentlichen Dienstleistungen. Öffentliche Dienstleistungen wie die Bereitstellung von Kindergartenplätzen oder die Bildung in Grundschulen schließt unmittelbar an das familiäre Alltagsleben der Bevölkerung an. In einer aktuellen Studie<sup>19</sup> für die Arbeitnehmerkammer Bremen untersucht Paul M. Schröder die Situation zum Ende des Jahres 2000 sowie die Entwicklung des 10 Jahreszeitraums von 1989 bis 1999<sup>20</sup>. Er stellt die Situation für die Städte Bremen und Bremerhaven dar und kommt für Bremerhaven zu folgendem Schluss.

---

<sup>19</sup> Schröder, P. M. (2002): Bremer Armut in Zahlen, in: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.) (2002): Armut in Bremen

<sup>20</sup> Mit dem Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes zum 1. Januar 1994 wurden die Asylbewerber/innen aus der Sozialhilfe herausgelöst und seitdem in einer gesonderten Statistik erfasst. Insofern ist der Vergleich der Jahre 1989 und Ende 1999 nur eingeschränkt aussagefähig. Die Veränderungen der Zahl und der Struktur der Sozialhilfeempfänger/innen sind auch durch die Herauslösung der Asylbewerber/innen aus der Sozialhilfestatistik beeinflusst worden.

### **Struktur und Entwicklung der Sozialhilfe in Bremerhaven**

(nach Paul M. Schröder: Bremer Armut in Zahlen)

#### *Struktur am Ende des Jahres 2000*

In der Stadt Bremerhaven lebten Ende 2000 insgesamt 120.822 Menschen. Insgesamt 13.567 Menschen waren außerhalb von Einrichtungen Empfänger/innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz. Die Sozialhilfedichte, die Zahl der Sozialhilfeempfänger/innen pro 1.000 Einwohner/innen, betrug 112 und war damit deutlich höher als in der Stadt Bremen (91). Von den 13.567 Sozialhilfeempfänger/innen waren 4.677 (34,5%) Kinder im Alter von unter 18 Jahren. 8.104 (59,7%) waren zwischen 18 und unter 65 Jahre alt - Sozialhilfeempfänger/innen im sog. erwerbsfähigen Alter - und nur 786 (5,8%) waren 65 Jahre und älter. 56,3% (7.644) der 13.567 Sozialhilfeempfänger/innen insgesamt waren weiblich. Von den 8.104 Sozialhilfeempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter waren 59,7% (4.836) Frauen und nur 40,3% (3.268) Männer. Die Sozialhilfedichte weicht alters- und geschlechtsspezifisch zum Teil extrem vom Durchschnittswert ab. Mit 224 Sozialhilfeempfänger/innen pro 1.000 Einwohner/innen bestand die höchste Sozialhilfedichte bei den Kindern im Alter von unter 7 Jahren. Nahezu jedes vierte Kind im Alter von unter 7 Jahren (bzw. deren Eltern/ Mütter/Väter) war Ende 2000 auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. In der Stadt Bremerhaven waren Ende 2000 von den 8.104 Sozialhilfeempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter 3.376 (41,7%) arbeitslos gemeldet. Der Anteil liegt deutlich über dem entsprechenden Anteil in der Stadt Bremen (30,2%). 17,5% der Sozialhilfeempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter waren arbeitslos gemeldet und erhielten Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. 24,2% der Sozialhilfeempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter waren arbeitslos gemeldet ohne Anspruch auf Lohnersatzleistungen zu haben. Der Unterschied zwischen Bremerhaven und Bremen besteht praktisch ausschließlich darin, dass es in Bremerhaven einen deutlich höheren Anteil von arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfänger/innen als in Bremen (mit 12,9% der Sozialhilfeempfängerinnen) gibt, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe haben.

Die Sozialhilfedichte in Bremerhaven liegt also nicht nur deutlich über den Vergleichswerten für Fürth und Wilhelmshaven, sondern übersteigt auch die Werte für Bremen deutlich. Unter den Bremerhavener Sozialhilfeempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter sind

- arbeitslos gemeldete Personen mit Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe sowie
- arbeitslos gemeldete Personen ohne Anspruch auf Lohnersatzleistungen

besonders zahlreich vertreten. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei vor allem um Personen handelt, die nach langer Arbeitslosigkeit keine Ansprüche gegenüber dem Arbeitsamt mehr geltend machen können oder die aufgrund ihres niedrigen Erwerbseinkommens zusätzlich Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten. Die zentrale Institution zur Verbesserung der sozialen Lage in Bremerhaven ist damit der Arbeitsmarkt.

Die Struktur der von Hilfe zum Lebensunterhalt abhängigen Bevölkerung ist dabei vor allem durch zwei Besonderheiten gekennzeichnet:

- Kinder unter 7 Jahren sind besonders stark betroffen,
- über 40% der Sozialhilfeempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter kommen aus der Arbeitslosigkeit in die Sozialhilfe.

#### **Kinder in der Sozialhilfe**

In der Stadt Bremerhaven waren Ende 2000 insgesamt 4.677 Kinder im Alter bis unter 18 Jahren (bzw. deren Eltern/Mütter/Väter) auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) angewiesen. Die Sozialhilfedichte bei den insgesamt 22.048 Kindern im Alter von unter 18 Jahren in der Stadt Bremerhaven betrug 212. Die Sozialhilfedichte nimmt mit zunehmendem Alter im Vergleich zur Stadt Bremen nur geringfügig ab. Die Unterschiede der Sozialhilfedichte zwischen deutschen und ausländischen Kindern sind geringfügig. Bei deutschen Kindern war die Sozialhilfedichte sogar höher als bei ausländischen Kindern. Während die Sozialhilfedichte bei den 19.141 deutschen Kindern im Alter von unter 18 Jahren 216 (deutsche Kinder in der Stadt Bremen: 169) betrug, errechnet sich für die 2.907 ausländischen Kinder im Alter von unter 18 Jahren eine Sozialhilfedichte von »lediglich« 185. (ausländische Kinder in der Stadt Bremen: 366)

Ein Blick zurück auf die Eckdaten Ende 1989 und Ende 1999 zeigt: Die Sozialhilfedichte bei den Kindern im Alter von unter 18 Jahren nahm in der Stadt Bremerhaven, anders als in der Stadt Bremen, zwischen Ende 1989 und Ende 1999 unter durchschnittlich zu, und zwar von 129 (Ende 1989) um 66,7% (Sozialhilfeempfänger/innen insgesamt: +83,2%) auf 215 (Ende 1999).

Ein großer Teil der Bremerhavener Sozialhilfeempfänger/innen besteht aus arbeitslos gemeldeten Arbeitnehmer/innen und ihren Kindern. In der scharfen Konkurrenz um Arbeitsplätze

sind diese Personen zu 'Verlierern' gestempelt und meist schon lange vom Zugang zum Arbeitsmarkt ausgeschlossen worden. Die Kinder wachsen in einem Alltag auf, der durch knappe finanzielle Mittel, Passivierung und eine von Tag-zu-Tag reichende Perspektive gekennzeichnet ist. Sie wachsen in Gesellschaftsbilder und alltagspraktische Orientierungen hinein, für die der Ausschluss von Arbeitsmarkt und Konsum selbstverständlich sind.

## 2.5 Die öffentlichen Haushalte

Die finanzielle Situation der Vergleichsstädte hat sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ganz unterschiedlich entwickelt. Die kommunalen Einnahmen in Bremerhaven liegen im Jahr 2001 ungefähr auf dem Niveau des Jahres 1994, nachdem sie im Jahr 1998 einen Tiefstand markiert haben. Aus Wilhelmshaven liegen nur Daten bis zum Jahr 1999 vor, im vorgestellten Zeitraum gehen die Einnahmen der Stadt kontinuierlich zurück. Auch in Fürth gehen die Einnahmen zunächst zurück und erreichen im Jahr 1988 eine Talsohle. Seit 1998 steigen die Einnahmen kontinuierlich und erreichen im Jahr 2001 ein Niveau, das ca. 10% über dem des Jahres 1994 liegt.

### Einnahmen aus Vermögens- und Verwaltungshaushalt (in TDM)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
BHV	941.839	918.956	907.039	933.554	900.868	964.122	912.549	942.182
WHV	434.709	417.523	429.262	393.513	379.806	335.869		
Fürth	545.913	541.953	491.961	488.036	504.165	535.702	579.256	608.848

Die städtischen Ausgaben erreichen in Bremerhaven im Jahr 1999 den Höchststand, nachdem sie im Jahr zuvor den niedrigsten Stand im Vergleichszeitraum eingenommen haben. Die Ausgaben erreichen in Wilhelmshaven im Jahr 1997 einen Höhepunkt und gehen danach deutlich zurück. In Fürth sind die Ausgaben dagegen Mitte der 90er Jahre rückläufig und erreichen in den Jahren 1996/1997 das niedrigste Niveau. Bis zum Jahr 2001 steigen die Ausgaben dann stark an und liegen am Schluss deutlich über dem Niveau des Jahres 1994.

**Ausgaben aus Vermögens- und Verwaltungshaushalt (in TDM)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
BHV	941.839	918.956	907.039	933.554	900.868	964.122	912.549	942.182
WHV	457.870	457.690	470.320	505.346	501.595	453.375		
Fürth	545.818	541.959	491.362	493.634	504.165	535.701	569.057	612.854

Einnahme- und Ausgabeseite entsprechen sich in der Darstellung des städtischen Haushaltes Bremerhaven, Kredite sind also als Einnahmen dargestellt, so dass auf Basis dieser Angaben keine Aussagen über die Entwicklung der Deckungslücke des Haushaltes gemacht werden können. Aus Wilhelmshaven liegen im Vergleichszeitraum nur Daten aus der zweiten Hälfte der 90er Jahr vor. Einnahme- und Ausgabeentwicklung verlaufen bis zum Jahr 1998 gegenläufig: Die Einnahmen gehen zurück und die Ausgaben steigen. Das Jahr 1999 bringt eine Wende, denn in diesem Jahr gehen auch die Ausgaben stark zurück. In Fürth verlaufen Einnahmen und Ausgaben dagegen parallel: Bis Mitte der 90er Jahre rückläufig und ab 1998 ansteigend.

Mit besonderer Aufmerksamkeit werden die Personal- und Sozialausgaben der Kommunen betrachtet. Zu den Personalausgaben kann an dieser Stelle nichts gesagt werden. Ein solider Vergleich erfordert Recherchen, die im Rahmen dieses Projektes nicht erbracht werden konnten. Der Magistrat übernimmt z.T. Aufgaben, die in anderen Kommunen von den Bundesländern ausgeübt werden. Zum Beispiel gibt es in Bremerhaven eine kommunale Lehrerschaft und eine städtische Polizei. Zu den Sozial- und Sozialhilfeausgaben liegen dagegen Daten vor.

**Alle Soziale Leistungen in DM pro Kopf der Bevölkerung<sup>21</sup>**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BHV	2.087	2.285	2.166	2.210	1.884	1.798	
WHV	1.254	1.298	1.317	1.210	1.027	1.016	946
Fürth	722	667	782	641	667	665	657

Die Stadt Bremerhaven gibt pro Einwohner ca. dreimal so viel Geld für soziale Leistungen aus wie die Stadt Fürth und über 50% mehr als die Stadt Wilhelmshaven. In Bremerhaven erreichen die Ausgaben für soziale Leistungen pro Einwohner im Jahr 1994 den Höchststand

<sup>21</sup> Quelle: Gemeindestatistik, zum 31.01.1994 sind Asylbewerber/innen aus der Sozialhilfe heraus gelöst worden

und 1998 das niedrigste Niveau. In Wilhelmshaven und Fürth verläuft die Entwicklung ähnlich. Der Höchststand wird 1995 erreicht, dann sinken die Ausgaben bis zum Jahr 1999. Ein großer Teil dieser Ausgaben sind Aufwendungen für Hilfe zum Lebensunterhalt.

### Sozialhilfe in DM pro Kopf der Bevölkerung<sup>22</sup>

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BHV	1.623	1.769	1.824	1.824	1.451	1.399	1.504
WHV	1.054	1.111	1.058	975	816	820	766
Fürth	440	486	509	443	428	430	430

Die besondere, unter deutschen Großstädten vermutlich solitäre Position Bremerhavens zeigt sich beim Blick auf die Ausgaben für Sozialhilfe pro Einwohner. So liegen die Ausgaben pro Einwohner 1996 viermal so hoch wie in Fürth und fast doppelt so hoch wie in Wilhelmshaven. In der Seestadt verharren die Aufwendungen für Sozialhilfe pro Einwohner konstant auf hohem Niveau. Dagegen kann Wilhelmshaven einen starken Rückgang verzeichnen, während in Fürth, allerdings auf sehr viel niedrigerem Niveau als in Bremerhaven, am Ende der 90er Jahre fast dieselben Ausgaben wie 1993 getätigt werden.

Neben Einnahmen und Ausgaben bestimmt vor allem der Schuldenstand über die kommunale Handlungsfähigkeit.

### Gesamtschulden (in TDM)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
BHV	1.085.0 21	281.732 23	293.800	325.543	377.045	396.557	448.032	490.419	424.517 <sup>2</sup>	497.610
WHV	298.34 2	296.302	293.704	293.555	257.441	247.863	132.855	100.348		
Fürth	350.68 4	365.014	374.537	374.564	389.121	396.330	410.673	284.747	264.274	332.243

<sup>22</sup> Quelle: Gemeindestatistik

<sup>23</sup> Entschuldung durch das Land Bremen

1) ca. 828 Mio. DM

2) ca. 115 Mio. DM

Die Schulden situation der Stadt Bremerhaven ist durch die Übernahme der Schulden im Jahr 1993 gekennzeichnet. Seitdem baut sich die Schuldenlast kontinuierlich wieder auf. Auch die Vergleichsstädte verzeichnen Einschnitte bei der Höhe der Schuldenlast. In Wilhelmshaven werden die Schulden von 1997 bis 1999 mehr als halbiert und auch Fürth kann zwischen 1998 und 1999 seine Schulden drastisch senken. Bremerhaven hat seinen Schuldenstand im Beobachtungszeitraum mehr als halbiert, Fürth um ca. 5% gesenkt.

#### **Gesamtschulden in DM je Einwohner**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
BHV	8.275	2.152	2.255	2.507	2.944	3.148	3.619	4.031	3.528	4.173
WHV	3.265	3.225	3.215	3.222	2.770	1.506	1.150			
Fürth	2.216	2.363	2.349	2.332	2.447	2.464	2.600	2.540	2.386	2.978

Bei der Höhe der Verbindlichkeiten pro Kopf der Bevölkerung übertrifft Bremerhaven die Vergleichsstädte deutlich. Vom Höchststand im Jahr 1992 fällt die Verschuldung nach der Übernahme durch das Land Bremen, um dann kontinuierlich anzusteigen. Vor allem zwischen 1997 und 1999 nimmt die Belastung je Einwohner stark zu. In Wilhelmshaven bleibt der Schuldenstand je Einwohner bis 1995 wenig verändert und geht dann in einem großen und einem kleinen Schritt zurück. Wieder anders sieht die Lage in Fürth aus. Die jährlichen Veränderungen sind gering, nur zwischen 2000 und 2001 ist ein starker Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung zu konstatieren. Bremerhaven verzeichnet im Vergleich den höchsten Schuldenstand je Einwohner und die stärkste Zunahme der Schulden.

### **3. Die Entwicklung des öffentlichen Sektors in Bremerhaven**

#### **3.1 Politisch - institutionelle Bedingungen**

Bremerhaven nimmt unter den Kommunen der Bundesrepublik eine Sonderstellung ein. "Gemessen an den Regelungen für die Gemeinden in den anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland gilt Bremerhaven als die freieste Gemeinde. Als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts verwaltet die Stadt in ihrem Gebiet alle kommunalen öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung als Selbstverwaltungsangelegenheiten innerhalb der Schranken der Gesetze und unter der Aufsicht des Senats, die sich auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beschränkt. Die Organe der Stadt sind die Stadtverordnetenversammlung und der Magistrat." (Scherer 2003, S. 110) Der Status der freiesten Gemeinde ist historisch zu erklären und darauf zu zurückzuführen, dass Bremerhaven seine starke Verhandlungsposition vor dem Beitritt zum Land Bremen genutzt hat. Im Unterschied zu anderen Städten verfügt Bremerhaven z.B. über eine kommunale Lehrerschaft und eine kommunale Polizei.

Die Stadt Bremen und die Stadt Bremerhaven bilden die beiden Gemeinden des bremischen Staates, die Freie Hansestadt Bremen ist ein aus den Gemeinden Bremen und Bremerhaven zusammengesetzter Gemeindeverband höherer Ordnung. Diese Konstruktion ist in der Vergangenheit bereits häufig kritisiert worden. "Das Verhältnis der Stadt Bremerhaven zum Land Bremen ist durch die historische Entwicklung von besonderer Art. Zwar steht die Zugehörigkeit Bremerhavens zum Land Bremen außer Frage, von einem echten Landesbewusstsein der Bremerhavener kann jedoch nicht gesprochen werden. So befindet sich der "Zwei-Städte-Staat" Freie Hansestadt Bremen historisch betrachtet noch in einer Phase der Konsolidierung. Durch die faktische Vermischung von Landes- und kommunalen Angelegenheiten im Senat der Freien Hansestadt Bremen und in der Bremischen Bürgerschaft ist das Verhältnis zwischen dem Land Bremen und der Stadt Bremerhaven unklar. In der Praxis führt das oft zur Nichtbeachtung der Konsequenzen von Senatsentscheidungen auf Bremerhaven und zu einer Überbewertung stadtbremischer Angelegenheiten in der Bremischen Bürgerschaft" (Kommission Bremen 2000, 1993, S. 75). Die Stadtverwaltung Bremerhaven steht in einer Position, die sich nicht nur dem Magistrat, der Stadtverordnetenversammlung und dem Koalitionsausschuss, der in der großen Koalition zu einem wichtigen Entscheidungsgremium geworden ist,

nachgeordnet sieht, sondern vielfach auch noch den Senatoren und senatorischen Behörden in Bremen.

## 3.2 Die Verwaltungsreform

Der Verwaltungsreformprozess in Bremerhaven ist mittlerweile zehn Jahre alt. Das Vorhaben ist in den Augen des früheren Oberbürgermeisters Manfred Richter zurückhaltend und vorsichtig angegangen worden. Im Vorwort einer Broschüre zur Verwaltungsreform in Bremerhaven aus dem Jahr 1999 schreibt er: "Dem bundesweiten 'Trend' folgend, hat auch Bremerhaven den ersten Schritt in Richtung Verwaltungsreform gewagt. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit den städtischen Haushalt zu konsolidieren war und ist es fraglos außerordentlich schwierig unsere Verwaltung im Sinne einer Verwaltungsreform umzugestalten" (Richter in Seestadt Bremerhaven 1999, S.4). Das Vokabular des Oberbürgermeisters bringt einen eher abwartenden und defensiven Blick auf die Verwaltungsmodernisierung zum Ausdruck. Der Reformprozess wird nicht durch Problemdruck oder Verbesserungserwartungen begründet, sondern mit der Beteiligung an einem bundesweiten Trend, der, wie die Apostrophierung zeigt, als Mode betrachtet wird. Zugleich dämpft der OB schon auf den ersten Zeilen seiner Einleitung zu einer Broschüre, die Ziele und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung in der Stadt präsentiert, die Erwartungen an das Vorhaben: Die Umgestaltung ist "fraglos außerordentlich schwierig." Am Beginn der dritten Auflage der Dokumentation der Verwaltungsmodernisierung in Bremerhaven steht damit eine Paradoxie.

Die erste Phase der Verwaltungsreform wurde mit dem Abschluss einer Dienstvereinbarung über die Verwaltungsreform beim Magistrat der Stadt Bremerhaven im Jahr 1993 abgeschlossen. Diese Dienstvereinbarung hatte Modellcharakter (s. Anlage). Der Verwaltungsdirektor unterstreicht die zentrale Verabredung: "Unsere Dienstvereinbarung, die ich im übrigen nach wie vor als geeignetes Instrument für die Verwaltung halte, stellt die Verantwortung für den Reformprozess auf eine breite beteiligungsorientierte Basis. Das Steuerungsgremium, d.h. die Lenkungsgruppe ist mit vier Vertretern der Verwaltungsführung und vier Beschäftigten, die der Gesamtpersonalrat benennt, paritätisch besetzt. ... Als Besonderheit ist zu vermerken, dass die Lenkungsgruppe ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit fasst, es ist grundsätzlich ein Konsens herzustellen" (Kleine, 1999, S. 114). Die paritätische Besetzung der Steuerungsgruppe und die konsensuelle Orientierung der Arbeit sichern die Beteiligung der Beschäftigten institutionell sehr gut ab. Doch wie sieht die Praxis aus? "Ein Ergebnis der Anpassungen unserer Dienstvereinbarung im Laufe der Jahre ist die Abgrenzung der Aufgaben der Lenkungsgruppe auf den rein strategischen Bereich der Reform. Das operative Geschäft wird zum einen an ein mit zwei hauptamtlichen Mitarbeitern besetztes Koordinationsteam und verschiedene themenbezogene Projektgruppen delegiert. Es muss allerdings eingeräumt werden, dass eine Abgrenzung zwischen strategischen und operativen Aufgaben nicht immer leicht fällt; ein

Problem, das sicherlich in seinen Ursachen untrennbar mit dem öffentlichen Dienst verwoben ist" (Kleine, s.o.). Das institutionelle Design der Prozesssteuerung wirft mehrere Fragen auf. Zum einen ist die Abgrenzung zwischen strategischen und operativen Aufgaben interpretationsfähig, es ist zu erwarten, dass die Verwaltungsspitze Kontroversen aus dem Weg zu gehen versucht, in dem sie strittige Themen als operativ definiert. Der GPR Vorsitzende dazu: "Richtig ist auch, dass der Gesamtpersonalrat von der inhaltlichen Qualität der Dienstvereinbarung überzeugt ist. Doch wie bei vielen anderen 'Reform-Vereinbarungen' handelt es sich nur um bedrucktes Papier. Es kommt wesentlich darauf an, wie die Vertragspartner, die Akteure mit dem 'Reform-Papier' umgehen und es mit Leben füllen" (Zietelmann, 1999, S. 117). Der GPR Vorsitzende beklagt eine Diskrepanz zwischen Vereinbarung und betrieblicher Praxis. Er setzt die Reform in Anführungszeichen und bringt damit zum Ausdruck, dass das Vorhaben und vermutlich auch die Protagonisten auf der Arbeitgeberseite an Glaubwürdigkeit verloren haben. Zum zweiten erfordert das institutionelle Design des Reformprozesses in der Bremerhavener Verwaltung im Koordinationsteam Mitarbeiter/innen, die in der Grauzone zwischen strategischen und operativen Aufgaben sensibel arbeiten. Zum dritten erfordert das Prozessdesign die aktive und hartnäckige Pflege von Projektgruppen, um die Beteiligung der Mitarbeiter/innen sicherzustellen.

Die Dienstvereinbarung wurde im Jahr 1998 durch den GPR gekündigt und ist im Jahr 2000 durch eine Kooperationsvereinbarung zur Verwaltungsmodernisierung ersetzt worden (s. Anhang). Neben Magistrat und GPR sind die Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau und der DGB weitere Vertragspartner. Die Kooperationsvereinbarung gilt für die Dauer der im September 2003 endenden Wahlperiode. Sie bezieht sich auf das Leitbild für die Verwaltung der Stadt Bremerhaven, das die Stadtverordnetenversammlung am 25.03.1999 verabschiedet hat (s. Anhang). Die Kooperationsvereinbarung legt die Steuerung des Reformprozesses in die Hände einer Modernisierungskommission. Die Zusammensetzung dieser Kommission unterscheidet sich deutlich von der Steuerungsgruppe der Dienstvereinbarung.

Ein Blick auf die Besetzung der Steuerungsgremien zeigt deutliche Unterschiede. In der ersten Phase war der Reformprozess als internes Vorhaben konzipiert. Das Gremium setzt sich aus vier Vertretern der Verwaltungsführung, dem Oberbürgermeister, dem Verwaltungsdirektor, dem Leiter des Hauptamtes und einer Vertreterin der Amtsleiterkonferenz und vier Arbeitnehmer/innenvertretern zusammen. Die paritätische Besetzung unterstreicht den Anspruch, das Vorhaben mit eigenen Ressourcen zu steuern. In der zweiten Phase geht die strategische Steuerung in die Hände der Politik über. Die Vertreter von Führungskräften und Beschäftigten der Verwaltung stellen eine Minderheit der Kommissionsmitglieder. Verwaltungsfachleute sind durch den Oberbürgermeister und den Bürgermeister,

## Besetzung der Steuerungsgremien im Vergleich

### Dienstvereinbarung Verwaltungsreform

- Lenkungsgruppe aus
- 4 Mitglieder der Verwaltungsführung
  - 4 Mitglieder nach Vorschlag des GPR

### Kooperationsvereinbarung zur Verwaltungsmodernisierung

- Modernisierungskommission aus
- Oberbürgermeister
  - Bürgermeister
  - 3 Vertreter/innen aus Stadtverordnetenversammlung
  - Leiterin ZGF BHV
  - 1 Vertreter/in GPR
  - 1 Vertreter/in DGB (ÖTV BHV)

die Beschäftigte nur noch durch eine/n Vertreter/in repräsentiert. Die veränderte Zusammensetzung des Leitungsgremiums ist Ausdruck des Versuchs, die nachlassende Reformdynamik durch Impulse aus der Politik wieder zu stärken. "Um aber der vielfach diagnostizierten nachlassenden Reformdynamik, der Stagnation der Prozesse und der aufkommenden Resignation mancher Akteure entgegenzuwirken, sind Reflexionsphasen und Bestandsaufnahmen angesagt. Die Reformziele sind mit realisierten Erfolgen, ausstehenden Veränderungen und Fehlentwicklungen bzw. Misserfolgen sowie deren möglichen Ursachen abzugleichen, um eine Neujustierung vornehmen zu können. Denn ... gegenwärtig bestehen deutliche Tendenzen, mit neuen Instrumenten alte bürokratietypische Mechanismen, Prinzipien und Handlungsorientierungen in die 'Kommune der Zukunft' hinein zu verlängern. Noch ist als möglicher Entwicklungspfad die Stabilisierung des bürokratischen Produktionsmodells auf 'höherem Niveau' nicht ausgeschlossen" (Oppen, 1999, S. 91). Die Veränderung der Zusammensetzung des Steuerungsgremiums legt den Schluss nahe, dass in Bremerhaven wie vielerorts eine neue Phase des Reformprozesses eingeläutet wurde. Dabei ist jedoch ein anderer Weg als in vielen Kommunen eingeschlagen worden. Die Lokalpolitik hat die Steuerung des Prozesses übernommen. Es ist zu fragen, ob die dadurch an verantwortlicher Stelle involvierten Akteure über die fachlichen und zeitlichen Ressourcen verfügen, um die Reflexionsphasen und Bestandsaufnahmen, die für die Neujustierung des Reformprozesses notwendig sind, durchzuführen. Zu vermuten ist, dass dieser Anforderung in Bremerhaven nicht nachgekommen wurde. Zugleich ist anzunehmen, dass auch die Befürchtung von der "Stabilisierung des bürokratischen Produktionsmodells auf höherem Niveau" sich nicht erfüllt. Ohne Beteiligung der Fachleiterebene dürften die dafür notwendigen Impulse in der Kommission gefehlt haben. Welche Steuerungswirkung hat die Kommission dann entfaltet? Dazu der GPR Vorsitzende: "Personalräte werden im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung häufig als 'Co-Manager' bezeichnet. Zumindest für Bremerhaven stellt sich mir die Frage: Wenn die Personalräte die Co-Manager sind, wer sind dann die Manager" (Zietelmann 1999, S. 118)?

Die Kogge der Bremerhavener Kommunalverwaltung treibt in der Reformflaute. Die Steuerleute, Vorgesetzte und Vertreter der Mannschaft, sind unter Deck. Auf der Brücke haben die Reeder, die Vertreter der Lokalpolitik, Platz genommen. In der Reformflaute verliert die Kogge Manövrierfähigkeit. Sie wird von einer Grundsee festgehalten, die sich aus der kommunalen Finanzkrise aufgebaut hat. Ein Kurs, der die Mannschaft begeistert, die Steuerleute herausfordert und die Kogge aus der Grundsee führt, ist noch nicht bestimmt. An Deck ist niemand zu sehen, der den Ausguck erklimmt, um diesen Kurs ausfindig zu machen. Vielmehr verliert die Kommunalverwaltung in der Reformflaute ihre Innovationsfähigkeit. Neue Anforderungen werden von einzelnen engagierten Mitarbeiter/innen wahrgenommen, aber nicht in den Organisationen der Kommunalverwaltung bearbeitet. So sind im Bremerhavener Stadtteil Lehe innovative Formen der Bildung und Betreuung von Kindern entwickelt worden. Die neuen Angebote werden in Kooperation mit städtischen Einrichtungen entwickelt und umgesetzt, nicht jedoch von kommunalen Einrichtungen selbst. (s. Kapitel 3.3) Teilweise haben Mitarbeiter/innen kommunaler Einrichtungen für die Durchführung neuer Angebote Vereine gegründet. Für die Interessenvertretung war diese Entwicklung ein Signal, um ihre Rolle und Aufgaben in Frage zu stellen.

Das Bild von der Reformflaute im Modernisierungsprozess bestätigt sich auch bei einer kursorischen Bilanz anlässlich einer Personalrätekonferenz im Januar 2003. Die Berichte der Personalräte (mit Ausnahme von ZKH und EBB) zum Stand von Modernisierung und Personalabbau können so zusammengefasst werden:

Die Auslagerung und Privatisierung von Aufgaben ist in den vergangenen Jahren in Bremerhaven nur vereinzelt umgesetzt worden. Eine Ausnahme bildet die Privatisierung der Reinigungsdienste. In den anderen Feldern kommunaler öffentlicher Dienstleistungen sind nur punktuell Aufgaben ausgelagert worden, teilweise nach einer Aufgabenkritik. Die kursorische Bestandsaufnahme zu Beginn des Jahres 2003 rechtfertigt dramatische Töne zur Beschreibung des Leistungsprofils und der Beschäftigungsentwicklung nicht.

Der Arbeitsplatzabbau folgt dem Beschäftigtenabbau durch natürliche Fluktuation. Richtung und Geschwindigkeit der Organisationsverkleinerung lehnen sich in erster Linie an die Frequenz der Übertritte von Beschäftigten in Altersteilzeit oder ihren Austritt in den Ruhestand an. Die Organisation passt sich auf natürlichem Weg an die veränderten Rahmenbedingungen an. Als zielführende Rahmenbedingungen der Organisationsentwicklung wirken die zurückgehenden finanziellen Mittel für Personalkosten. Die geräuschlose, weitgehend biologisch gesteuerte Organisationsentwicklung kann durchaus als Erfolg der Politik von GPR, PR und Gewerkschaft betrachtet werden, die die Beschäftigten vor radikalen Veränderungen geschützt hat. Aus dieser Warte betrachtet sind weniger radikale Einschnitte in Größe und die

Aufgaben der kommunalen Verwaltung zu problematisieren. Die kursorische Bestandsaufnahme zeigt vielmehr, dass Fragen der Organisations- und Personalentwicklung sowie der Arbeitsverdichtung und Arbeitsorganisation auf der Tagesordnung stehen. Zu fragen ist weiterhin, ob die Organisation ihre Steuerungs- und Innovationsfähigkeit erhalten hat. Der Blick auf die Entwicklung neuer Angebote in Lehe legt die Vermutung nahe, dass innovative Projekte nicht innerhalb der kommunalen Organisation entwickelt werden. Vermutlich haben sich Führungskräfte, Beschäftigte und Interessenvertreter/innen im ‚natürlichen Schrumpfungsprozess‘ eingerichtet und die sozialverträgliche Anpassung an zurückgehende Personalmittel zum primären Ziel der Organisationsentwicklung gemacht. Der Blick vieler Akteure war auf das möglichst geräuschlose und schmerzfreie, also konsensuelle Schrumpfen der Organisation gerichtet. Neue Aufgaben werden nur auf externen Druck, z. B. durch neue Gesetze, übernommen. Der Blick nach Lehe lässt vermuten, dass verschärfte soziale Problemlagen, die aus der kritischen Arbeitsmarktlage resultieren, von den Akteuren zwar erkannt werden; Zu ihrer Lösung setzen die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung jedoch nicht auf die Einrichtungen und Behörden des Magistrats, sondern auf andere Organisationen.

Auf den ersten Blick können an der Reformflaute aus Perspektive der Interessenvertretung also durchaus positive Seiten erkannt werden. Ängste um massiven Arbeitsplatzabbau sind bislang unbegründet.

### 3.3 Öffentliche Dienstleistungen im Netzwerk

Mit Blick auf die Organisationsstrukturen der Interessenvertretung haben sich die Projektbeteiligten die Frage gestellt, ob und wie sich die Organisationsstrukturen verändern, in denen öffentliche Dienstleistungen erbracht werden. Bekannte Beispiele für Organisationsveränderungen im öffentlichen Sektor sind die Entsorgungsbetriebe oder die Krankenhäuser. Im Bereich Kinder und Jugendliche hat die Kooperation zwischen kommunalen Aufgabenträgern und freien Trägern eine lange Tradition, städtische, kirchliche und andere, meist von gemeinnützigen Vereinen oder GmbHs getragene Einrichtungen koexistieren in vielen Städten harmonisch und stimmen ihr Angebot an Kindergärten, Horten oder Jugendfreizeiteinrichtung ab. In vielen Städten betrachten die Personalräte Organisationsentwicklungen mit der Sorge, dass mittel- und langfristig kommunale Angebote zugunsten anderer Träger abgebaut werden. In Bremerhaven ist der Stadtteil Lehe gegenwärtig stärker als andere Stadtteile durch eine Veränderungsdynamik im genannten Bereich gekennzeichnet. Dort sind in Kooperation von städtischen und anderen Einrichtungen weitreichende Angebote zur schulischen und sozialpädagogischen Betreuung verwirklicht worden.

### **Entstehung des Lehe - Netzwerkes**

Lehe ist der bevölkerungsstärkste Stadtteil Bremerhavens. Er galt lange Zeit als etablierter bürgerlicher Stadtteil. Der Schuldezernent hat bei Schulbesuchen festgestellt, dass sich die soziale Lage dramatisch verschlechtert. Im Jahr 1996 hat sein pädagogischer Mitarbeiter die soziale Lage in Lehe untersucht. Im Stadtteil gibt es vier Schulen. Neben Lehrern und Schulleitern wurden das Amt für Jugend und Familie, die sozialen Dienste, die Freizeiteinrichtungen, die Polizei sowie der Kinder- und Jugendgesundheitsdienst befragt. Unter anderem hat sich gezeigt, dass

- in beiden Ortsteilen von einer Arbeitslosenrate von 40 – 60 % ausgegangen werden muss,
- die Sozialhilfedichte sehr hoch ist,
- bei verantwortlichen Erwachsenen Hilflosigkeit und Unfähigkeit zur Erziehung von Kindern festgestellt wird,
- die Ernährungssituation vieler Kinder problematisch ist (Frühstück, Schulbrot oder Mittag nicht sichergestellt sind),
- der Fernsehkonsum ausufernd.

Die Untersuchungsergebnisse sind dem Magistrat vorgestellt worden. Die Vielzahl und die Dramatik der Problemlage hat allen politischen Verantwortungsträgern deutlich vor Augen geführt, dass die Schule allein mit den sozialen Problemen im Stadtteil nicht fertig werden kann. „Wenn wir etwas bewegen wollen, dann müssen wir ein Netzwerk aufbauen, indem alle die, die sich mit Kindern und Jugendlichen beschäftigen, an einen Tisch gebracht werden. Das war die Geburtsstunde der Lehe-Konferenz“ (päd. Mitarbeiter). An der ersten Konferenz im Spätsommer 1997 haben Vertreter von 11 Institutionen teilgenommen. Die ersten Schritte waren durch starke Reibungsverluste gekennzeichnet. In der Lehe Konferenz sind Organisationen<sup>24</sup> zusammengelassen, die in der Vergangenheit häufig gegeneinander, aber nur selten produktiv zusammengearbeitet haben. Es gab Berührungängste und große Vorurteile. Die anfänglichen Widerstände und Kooperationsbarrieren konnten überwunden werden. Maßgebliche Gründe dafür sind:

- Der Problemdruck hat den Akteuren gezeigt, dass sie ihre Aufgabe ohne Kooperationen nicht erfüllen können.
- Führungskräfte aus unterschiedlichen Organisationen haben sich dem Vorhaben verschrieben und es intern durchgesetzt und verfolgt.

Die Absprachen der Lehe-Konferenz hatten diskursiven Charakter: Die Vertreter unterschiedlicher Institutionen haben sich nicht in ihrer Expertenrolle eingerichtet, sondern die Perspektive anderer Organisationen und Berufsgruppen anerkannt und eingenommen. Zum Beispiel hat

---

<sup>24</sup> Organisation umfasst „alle Institutionen, die bewußt auf ein Ziel hinarbeiten, dabei geplant arbeitsteilig gegliedert sind und ihre Aktivität auf Dauer eingerichtet haben.“ (Fuchs, W.; Klima, R. u.a. 1978, S. 548)

die Leiterin des Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes neben ihrer fachspezifischen Perspektive einen sozialpädagogischen Blickwinkel eingenommen. Mitarbeiter des Führungsstabes der Polizei haben ebenfalls sozialpädagogisch argumentiert. Der diskursive Charakter wurde auf die Formel gebracht: „Die Polizei argumentiert sozialpädagogischer als das Amt für Jugend und Familie“ (päd. Mitarbeiter des Schuldezernenten). Die Perspektivenübernahme war die Voraussetzung, um gemeinsame Ziele zu formulieren.

- Die Diskussionen waren handlungsorientiert. Es ging nicht um Proklamationen, sondern um Lösungen.
- Die Öffentlichkeitsarbeit hat das Bewusstsein für den dramatischen sozialen Wandel in Lehe geweckt und den Handlungsdruck für die verantwortlichen Akteure erhöht. Dadurch wurde die Aufmerksamkeit der Politik geschärft.
- Schließlich wurde stringent gearbeitet. Innerhalb eines Jahres wurde ein Rahmenkonzept erstellt. Die Politik hat die Initiative aufgenommen und der Ausschuss für Schule und Kultur hat die Vorhaben einstimmig unterstützt.

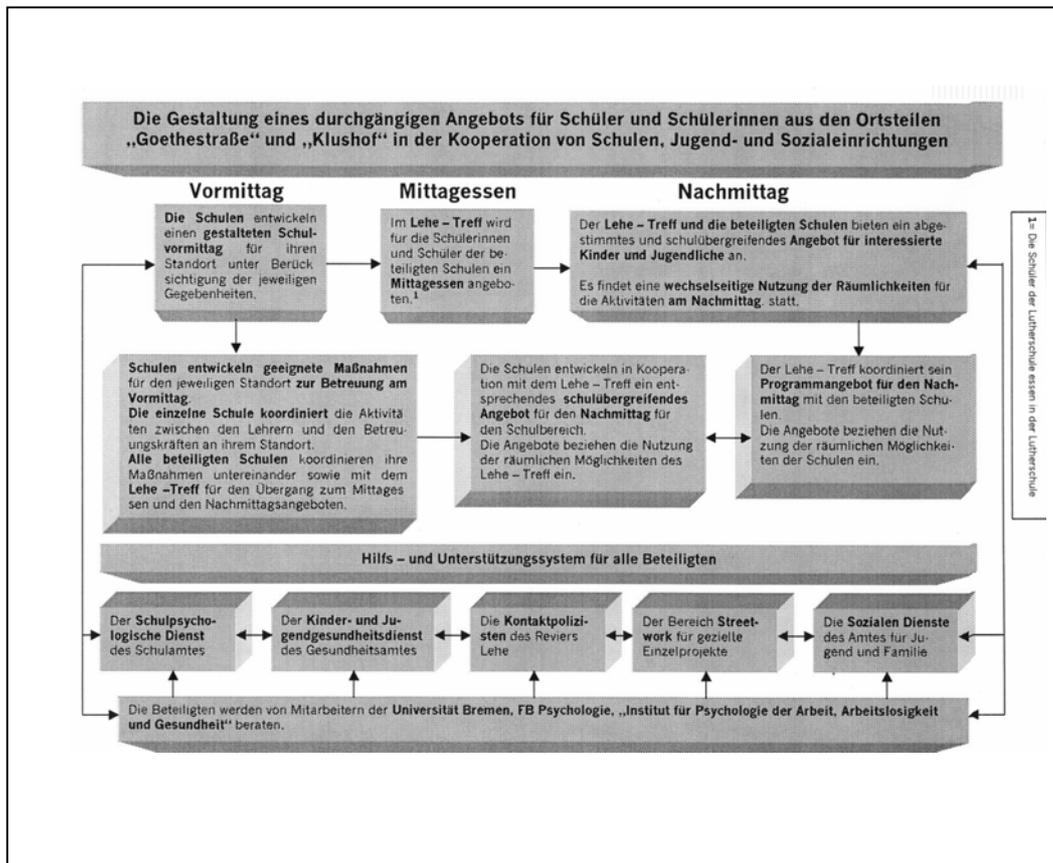
Die politische Unterstützung war mit der Maßgabe versehen, keine zusätzlichen Kosten für den Haushalt des Schuldezernats zu erzeugen und bestehende Fördermaßnahmen in anderen Stadtteilen nicht zu zerstören. Die Vorhaben der Lehe Konferenz sind im ersten Schritt mit acht ABM-Stellen vom Arbeitsamt unterstützt worden.

### **Schulsozialarbeit**

In Leherheide und Lehe West, den bislang größten sozialen Brennpunkten, gab es bereits Betreuungsschulen. Die Einrichtung von Betreuungsschulen ist die zentrale organisatorische Innovation der Lehe Konferenz. An Betreuungsschulen wird Schulsozialarbeit realisiert. „Schulsozialarbeit stellt somit den Schnittpunkt von Schulpädagogik und Sozialpädagogik dar. Diese Arbeit trägt im Zuge der Entwicklung zu einer deutlichen Verbesserung des Binnenklimas und der Schulkultur der beteiligten Schulen bei“ (Wackert, S. 6). Schulsozialarbeit organisiert unterschiedliche Formen der Unterstützung, um die körperliche, psychische und soziale Entwicklung der Kinder zu verbessern. „Der Grundgedanke des ... Rahmenkonzeptes ist es, ein freiwilliges und offenes Angebot über den Unterricht in der Schule hinaus anzubieten. Das Mittagessen im Lehe – Treff stellt in diesem Zusammenhang den fließenden Übergang vom Vormittag in das Nachmittagsangebot dar“ (Wackert, s.o., S. 14).

Von der Schule geht ein differenziertes und abgestimmtes Unterstützungsnetzwerk unterschiedlicher Organisationen aus. Die Schule stellt den räumlichen Bezug zum Stadtteil und der Lebenswelt der Kinder her. Die Schulzeiten geben den zeitlichen Rahmen vor, an den die anderen Angebote anschließen. Der Lehe-Treff ist ein Freizeitheim in der Nachbarschaft, in dem die Kinder ihre mittägliche Mahlzeit einnehmen.

## Rahmenkonzept zur Schulsozialarbeit in den Ortsteilen „Goethestraße“ und „Klushof“



Auf Grundlage des Rahmenkonzeptes hat der Ausschuss für Schule und Kultur Betreuungsschulen eingeführt. Gleichzeitig hat das Amt für Jugend und Familie im Lehe-Treff einen pädagogischen Mittagstisch eingerichtet. Schulen und Freizeiteinrichtungen sind mit zusätzlichem Personal ausgestattet worden. Das Flussdiagramm 'Kindheit in Lehe' zeigt in diachron biographischer Perspektive die Organisationen und ihre Angebote. Die biographische Achse führt von der Geburt und reicht bis zum 12. Lebensjahr, umfasst als den Zeitraum der Kindheit. Die Achse teilt das Schaubild in zwei Hälften: Auf der linken Seite sind kommunale Einrichtungen wie Krankenhäuser, Kindertagesstätten, Schulen oder das Stadtteilbüro Soziale Dienste dargestellt. Die rechte Seite zeigt Krabbelgruppen, Kindergärten, Schulen und andere sozialpädagogische Förder- und Betreuungseinrichtungen von kirchlichen und freien Trägern. Schwerpunkt der kommunalen Angebote sind Krankenhaus, Kitas und Schulen, also die traditionellen Aufgaben der Daseinsvorsorge. Schwerpunkte der freien Träger, Kirchen und Vereine sind neben Kindergärten die Betreuung von Kindern im Alter von unter drei Jahren sowie die Betreuung von Schulkindern. Im Rahmen der Schulsozialarbeit kooperieren kom-

munale Einrichtungen wie Schulen mit Vereinen und freien Trägern. Die Angebote werden vielfach in Kooperation mit weiteren Vereinen und Beratungsgesellschaften finanziert und umgesetzt. Der traditionelle kommunale 'Wohlfahrts-Mix' aus Staat und Drittem Sektor verändert sich.

Der Aufbau der Betreuungsschulen in Lehe wurde dadurch erleichtert, dass aus Leherheide und Lehe-West erfahrenes Personal abgezogen und nach Lehe versetzt wurde. Dieses Personal wurde durch ABM Kräfte ersetzt. Dadurch blieb in beiden Stadtteilen das Angebot erhalten. Nachdem Lehe als sozialer Brennpunkte anerkannt wurde, sind zusätzliche finanzielle Mittel für die Bereiche Schule und Jugend zur Verfügung gestellt worden.

Die Einrichtung der Betreuungsschulen ist das entscheidende institutionelle Signal. Es wirkt einerseits nach innen, in die Organisation Schule hinein. Gleichzeitig wirkt es nach außen zu Kindern und Eltern und durch neue Kooperationen zu Vereinen, freien Trägern und andere Organisationen im Stadtteil. Mit der Einrichtung von Betreuungsschulen ändern sich Auftrag und Aufgaben der Schulen. Neben der interorganisationalen Arbeitsteilung im Stadtteil ändert sich die intraorganisationale Arbeitsteilung in der Schule.

Lehrer/innen, Schulleitungen, Verwaltungsmitarbeiter/innen und Hausmeister übernehmen neue, meist zusätzliche Aufgaben. Diese Aufgaben werden übernommen, weil die Einstellung zusätzlicher qualifizierter sozialpädagogischer Kräfte zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen und einer Entlastung der schulischen Mitarbeiter/innen führt. Ein weiterer Erfolgsfaktor für die Verwirklichung der Betreuungsschule sind die räumlichen Bedingungen. Die Einrichtung von eigenen Räumlichkeiten dokumentiert den gleichberechtigten Anspruch der Schulsozialarbeit. Mit Blick auf Status und Hierarchien des Personals nimmt die Binnendifferenzierung in der Grundschule zu. An einer Schule wurde die Implementierung des Betreuungsangebots von einer gemeinsamen internen Fortbildung von Lehrer/innen und sozialpädagogischen Betreuungskräften begleitet. Während der Fortbildung entstehen persönliche Kontakte, die die Kooperation erleichtern.



Die Einführung der Betreuungsschule ist ein Schritt der Modernisierung der Organisation Schule. Aus soziologischer Perspektive ist von Modernisierung zu sprechen, wenn Prozesse der Individualisierung, Differenzierung, Rationalisierung und Domestizierung festzustellen sind. Mit Blick auf die Organisationsveränderungen an den Grundschulen in Lehe kann von

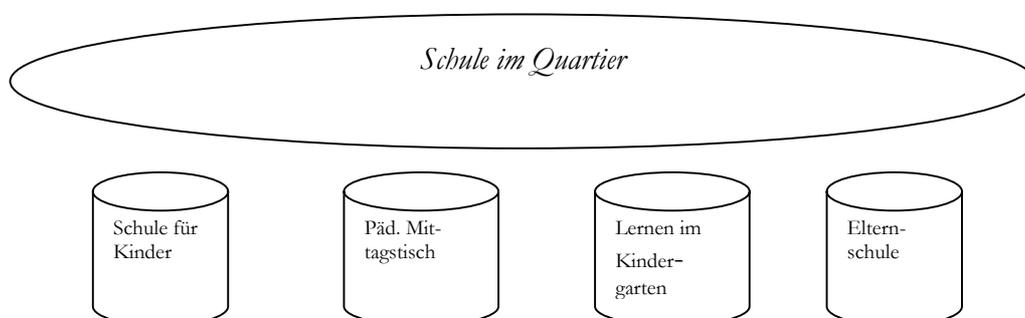
- Individualisierung gesprochen werden, weil das Konzept auf den besonderen sozialen Problemdruck im Stadtteil mit einer angepassten individuellen Lösung reagiert. Dies zeigt sich z.B. daran, dass vorhandene spezifische Angebote wie die räumliche Nähe eines Freizeithomes zu einem in dieser Ausprägung einzigartigen Organisationsmodell genutzt werden.
- Differenzierung gesprochen werden, weil spezifische Angebote für spezifische Zielgruppen entwickelt und umgesetzt werden.
- Rationalisierung gesprochen werden, weil mit der Lehe-Konferenz und der Arbeitsgruppe Grundschule Kindergarten reflexive Foren geschaffen werden, die Angebote begleiten und koordinieren. Dabei werden Arbeitsbereiche zusammengeführt, die in der Aufbauorganisation nach Ressorts getrennt sind.
- Domestizierung gesprochen werden, weil ein gezielt lokaler Ansatz mit der Fokussierung auf Grundschule als Zentren schul- und sozialpädagogischen Handelns gewählt werden.

### **Aufbau und Angebot**

Seit 2002 wird die Schulsozialarbeit in Lehe aus Mitteln der URBAN Förderung finanziert. Die Beantragung der Fördermittel hat zur konzeptionellen und organisatorischen Weiterentwicklung beigetragen. Seit 2002 hat das Projekt den Titel 'Schule im Quartier' und ruht auf vier Säulen.

Schulsozialarbeit im Rahmen der URBAN Förderung

Die ‚Schule für Kinder‘ ist die Fortsetzung der Aktivitäten an den Betreuungsschulen. Die Mittel für die personelle Ausstattung wurden erweitert. Der ‚pädagogische Mittagstisch‘ wird



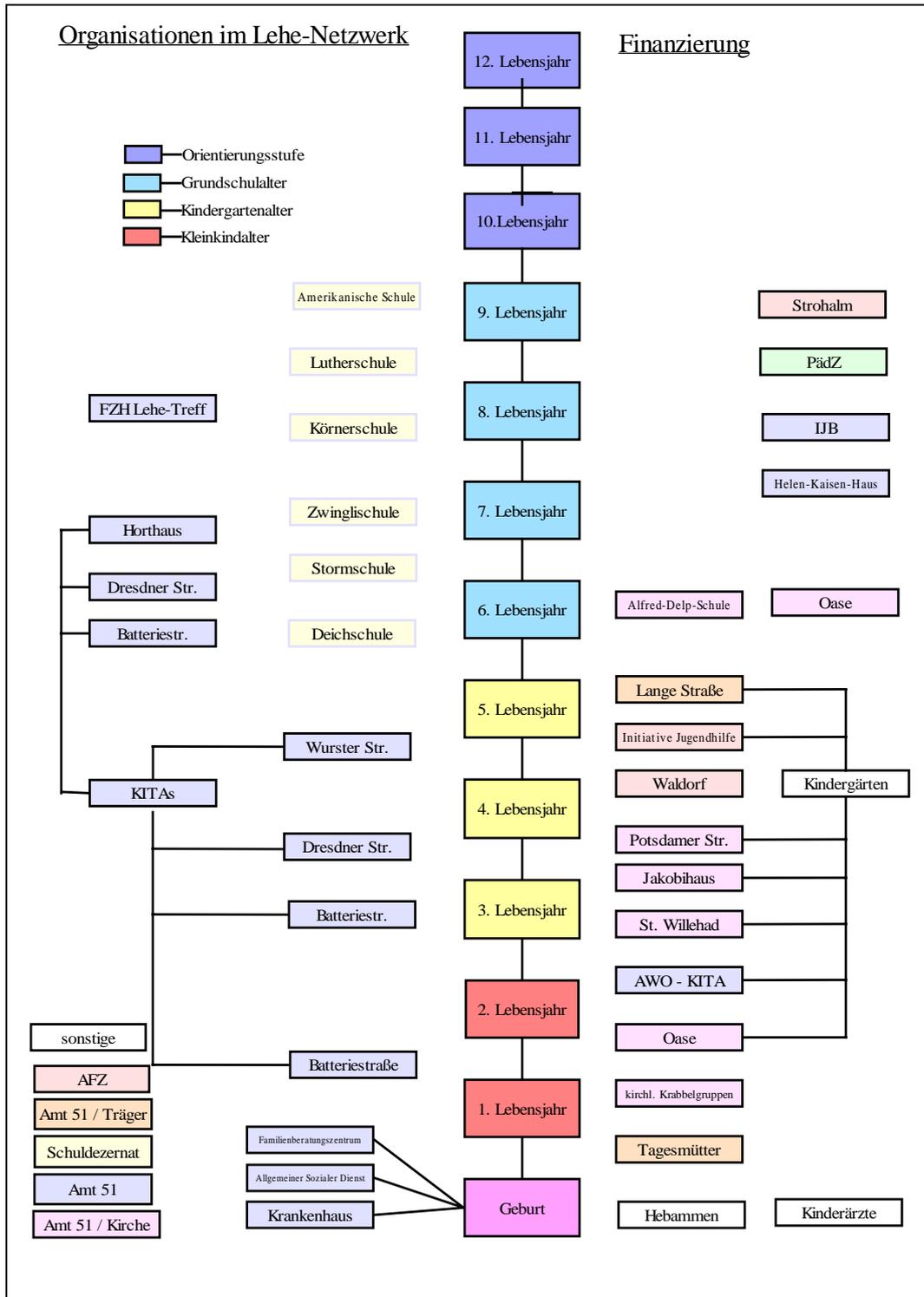
jetzt ebenfalls auch diesen Mitteln finanziert. Beim 'Lernen im Kindergarten' geht es vor allem um die Förderung der Sprachkompetenz im Vorschulalter. Die 'Elternschule' unterstützt Erwachsene, die mit ihren elterlichen Aufgaben überfordert sind.

Die Förderung aus URBAN Mitteln verknüpft Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik. Die schulsozialarbeiterischen Aktivitäten kooperieren eng mit dem Activity Center und dem Stadtteilmanagement. Das Activity Center ist eine Einrichtung der Arbeitsmarktpolitik, das Stadtteilmanagement ein Instrument der lokalen Wirtschaftsförderung. Die Kooperation mit diesen beiden Organisationen hat die Integration im Stadtteil verstärkt. „Über das Activity Center haben wir neue Kontakte zu Eltern und anderen Akteuren bekommen. Für die Schulen haben wir zum Beispiel das Projekt Ladenhüter aufgelegt. In einem leer stehenden Ladenlokal arbeiten Kinder mit einem Künstler zusammen. Für die Kinder ist das eine neue Erfahrung. Wir haben ein zusätzliches Netzwerk aufgebaut, in dem z. B. der Werbekreis Lehe oder einen Zusammenschluss von Kunstfreunden organisiert sind. Neben dem Ausstellungsprojekt haben wir ein in einem leerstehenden Baumarkt über eine längere Zeit ein täglich wechselndes Kulturprogramm auf die Beine gestellt. Vor ca. zwei Jahren haben wir an einer Schule ein tanzpädagogisches Projekt etabliert. Im Projekt ZEITMASCHINE hat eine Tanzpädagogin mit Kindern Exponate des Morgenstern Museums tänzerisch bearbeitet" (päd. Mitarbeiter).

Die beiden Angebote zeigen, dass die Projekte nicht als Substitution von Aufgaben bezeichnet werden können, die traditionell von Mitarbeitern des Magistrats ausgeübt werden. Es handelt sich bei vielen Maßnahmen, die von der Lehe-Konferenz initiiert werden, um genuin neue Angebote. Zu fragen ist an dieser Stelle, warum die neuen Angebote nicht von Organisationen des Magistrats entwickelt worden sind. Unter den vorherrschenden Rahmenbedingungen sind die kommunalen Organisationen durch Innovationsschwäche gekennzeichnet.

### **Finanzierung und Steuerung**

Die finanziellen Mittel für die Betreuungsschule sind im Haushalt der Stadt als freiwillige Leistungen deklariert. In den 90er Jahren stand die Finanzierung wiederholt auf der ‚Streichliste‘, wurde jedoch fortgeführt. Das Schulamt darf seine Mittel aus haushaltsrechtlichen Gründen nur für die Finanzierung von Lehrerinnen und Lehrer einsetzen. Es deckt die Personalausgaben für die Betreuungsschule über den Sachhaushalt ab. Deshalb stellt es das Personal nicht selber ein, sondern beauftragt freie Träger. Die Betreuungskräfte sind bei der Diakonie und beim Arbeiter Samariter Bund beschäftigt.



Das Schaubild zeigt die Finanzierung der Personalkosten in den Organisationen des Lehe Netzwerkes. Auf der linken Seite, bei den kommunalen Organisationen gibt es nur zwei Finanzierungswege. Kommunale Einrichtungen wie Kitas werden vom Sozialdezernat (Amt 51) finanziert, die Schulen treten durch die Beteiligung am Lehe-Netzwerk ebenfalls in finanzielle Beziehungen zum Sozialdezernat, erhalten aber den überwiegenden Teil ihrer Personalmittel vom Schuldezernat. Die rechte Seite stellt die Angebote der freien Träger, Kirchen und Vereine dar. Hier gibt es vielfältige Formen der Finanzierung und Mischfinanzierung. Der Wohlfahrts-Mix als nach Grundsätzen der Subsidiarität organisiertes Nebeneinander von kommunalen sowie konfessionellen und nicht-konfessionellen Verbänden der freien Wohlfahrtspflege ist durch Vereine wie das Pädagogische Zentrum, Strohalm und die Initiative Jugendhilfe angereichert worden. Diese Organisationen sind Vereine, die z.T. auf Initiative und mit Unterstützung von Mitarbeiter/innen kommunaler sozialer Einrichtungen gegründet worden sind. Als gemeinnützige Vereine sind sie eher dem 'Dritten Sektor' als dem Markt zuzurechnen. In den vergangenen Jahren betrug die Fördersumme jeweils ca. 330.000 Euro. Für die Jahre 2002 und 2003 sind zusätzlich ca. 150.000 Euro im Haushalt festgeschrieben. Der Bildungsbereich verfügt damit über zusätzliche finanzielle Mittel.

Die Projekte der Lehe-Konferenz sind mittelfristig besser abgesichert als in der Startphase. Das Netzwerk ist gegenwärtig in einer Phase der Konsolidierung und Arrondierung. Dazu gehört die Förderung bzw. Absicherung von spezialisierten Angeboten für bestimmte Zielgruppen. Neben dem tanzpädagogischen Projekt zählen ein Vorhaben zur Förderung der motorischen Fähigkeiten der Kinder sowie ein Kooperationsprojekt mit einem Künstler dazu. Mit der Förderung der motorischen Fähigkeiten sollen die Schulkinder zugleich an die Angebote der Sportvereine heran geführt werden. Das Kunstprojekt kooperiert mit dem Zusammenschluss des Einzelhandels und unterstützt diesen bei der Belebung des öffentlichen Raums.

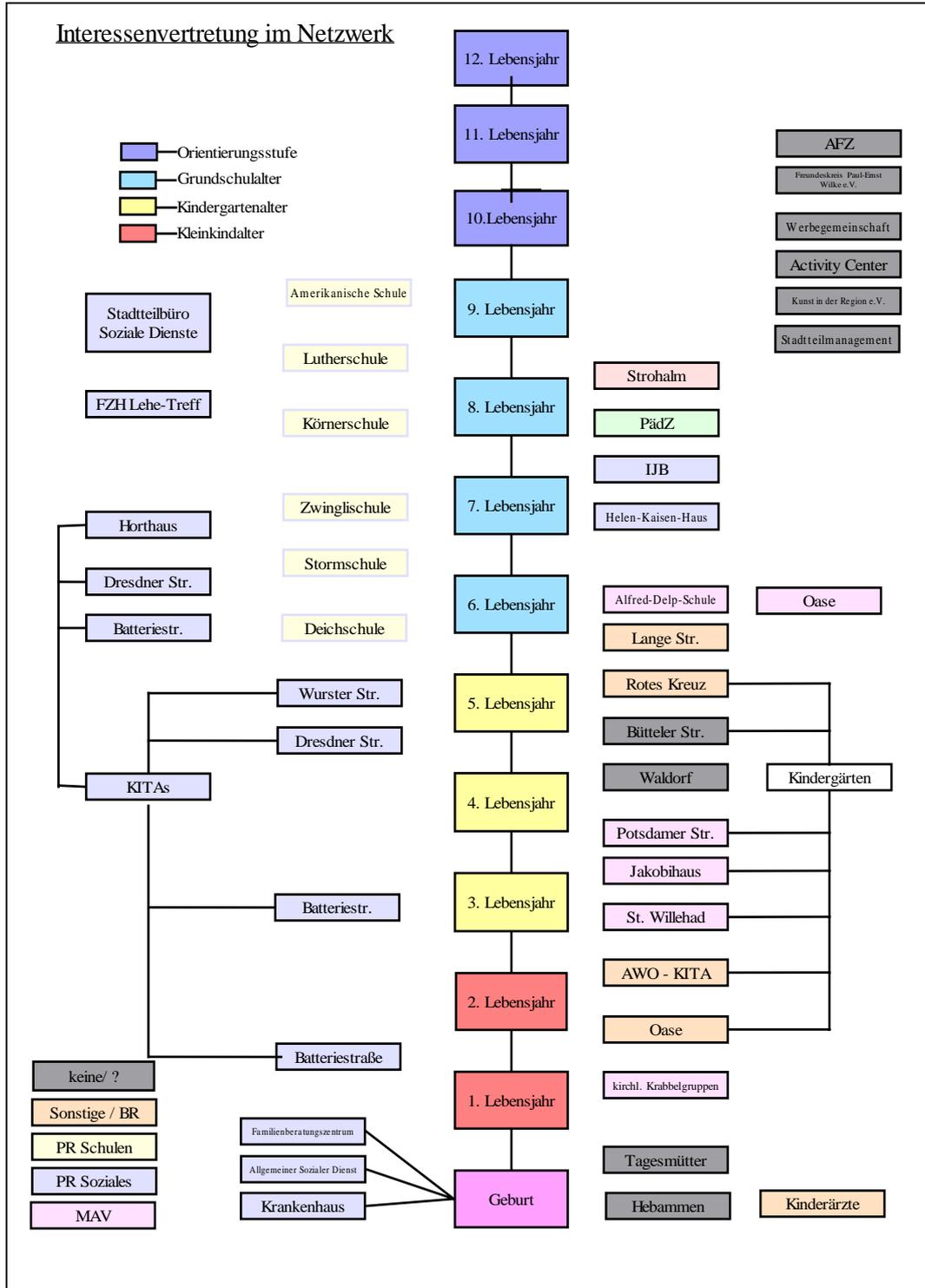
Die Lehe-Konferenz als Koordinierungsinstrument ist sehr groß geworden, beim letzten Treffen waren ca. 40 Teilnehmer/innen zugegen. Auf der einen Seite ist es durch sein Wachstum schwieriger zu steuern. Auf der anderen Seite sind viele persönliche Kontakte zwischen den Akteuren entstanden und Abstimmungsprozesse auf eine informelle Ebene 'gerutscht'. Der Bedarf an formeller Steuerung hat damit abgenommen. Diese Entwicklung ist charakteristisch für die Kooperation in Netzwerken. „Netzwerke entstehen aus einer größeren Zahl von Organisationen, die zueinander in einem symbiotischen Verhältnis stehen. Die involvierten Organisationen sind funktional differenziert und komplementär aufeinander bezogen. Netzwerke bilden kollektive Strategien aus, meist jedoch emergenter Art“ (Schryögg, 1999, S. 391ff) Die Lehe Konferenz ist ein laterales Netzwerk, die Kooperation wird zum Zweck der Erlangung von Synergien eingegangen. Wichtig ist, dass die Konferenz ein Forum bildet, mit dem Entscheidungen innerhalb des Organisationsverbundes und nicht in den beteiligten Organisationen getroffen werden.

Netzwerke sind Organisationskollektive mit einer einheitlichen Organisationslogik. Diese stellt für die einzelne Organisation ein „mehr oder weniger verbindliches Muster dar (...). Der Grund dafür ist, dass über die explizit abgeschlossenen Vereinbarungen der beteiligten Unternehmen hinaus die im Verlaufe der Zeit heraus gebildeten Handlungsmuster normativen Charakter erhalten, d.h. die Muster werden zu sozialen Erwartungsstrukturen, die für jede Organisation aus den Ansprüchen der jeweils anderen erwachsen und für jede Organisation einen Erfüllungsstandard mitdefinieren. Diese normative Verzahnung bewirkt im Endeffekt, dass das interorganisationale Kollektiv als Einheit handelt und gemeinsame Entscheidungen in der Verfolgung übergreifender – interorganisationaler – Interessen getroffen werden. Die rechtlich selbständigen Organisationen sind deshalb hier nur 'teilautonom'“ (Schryögg, 1999, S. 391ff). Es ist also davon auszugehen, dass auch in Lehe eine normative Verzahnung der Akteure wächst. Die Konferenz hat seit Mitte 2001 nicht mehr getagt, eine formelle Steuerung des Netzwerkes findet zur Zeit (Ende 2002) nicht statt. Der pädagogische Mitarbeiter des Schul- und Kulturdezernenten ist im Rahmen des URBAN Projekts in der Steuerungsgruppe des Bereichs Arbeitsmarkt und Soziales berufen worden. Dort stimmt er sich mit den Maßnahmeträgern ab. Gleichzeitig ist er Mitglied in der übergreifenden URBAN Steuerungsgruppe.

Im Netzwerk werden die besonderen sozialen Problemlagen der Kinder im Stadtteil innovativ und flexibel bearbeitet, aus der Koexistenz kommunaler Einrichtungen und freier Träger wird dabei eine enge Kooperation. Vermutlich entfaltet sich mit der Kooperation ein Eigenleben und es wächst eine eigene Identität, die spezifische Koordinierungs- und Steuerungsverfahren erfordert und dabei die wachsende normative Verzahnung der Akteure zu berücksichtigen hat.

### **Interessenvertretung im Netzwerk**

Die netzwerkförmige Organisationsstruktur stellt Personal- und Betriebsräte vor neue Aufgaben. Das traditionelle Verhältnis zwischen kommunalen Einrichtungen und freien Trägern kann als Koexistenz bezeichnet werden, im Lehe Netzwerk ist daraus eine enge Kooperation z.B. zwischen Schule und Vereinen geworden. Aus Sicht der Interessenvertretung bei den kommunalen Einrichtungen wächst mit engen und auf Dauerhaftigkeit ausgerichteten kooperativen Arbeitsprozessen die Notwendigkeit, Informations- und Abstimmungsmöglichkeiten zu den Interessenvertretungen der Partnerorganisationen herzustellen. Dazu ist zunächst zu klären, ob es bei diesen eine Interessenvertretung gibt, ob es sich um Personal- oder Betriebsrat oder um eine kirchliche Mitarbeitervertretung handelt und mit welchen rechtlichen Möglichkeiten sowie politischem Selbstverständnis diese ausgestattet ist. Das Schaubild zeigt die unterschiedlichen Formen institutionalisierter Arbeitnehmervertretung in den Organisationen des Lehe Netzwerkes.



Auf kommunaler Seite sind die Interessenvertretungsgremien in die Aufbauorganisation des Magistrats eingelassen. Die Vorbereitung und Diskussion von Entscheidungen im Netz-

werk steht quer zur organisatorischen Ausrichtung der Interessenvertretung. Wer ist zuständig für die Entwicklungen im Netzwerk? Die Personalräte Schule oder Soziales oder der Gesamtpersonalrat?

Die Übernahme neuer Angebote im Netzwerk durch die Schulen berührt die Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretung. Eine früher unter Personalräten und zwischen Personalräten und Beschäftigten sowie natürlich zwischen Arbeitgeber und Interessenvertretung kontrovers diskutierte Frage war die Einstellung von Mitarbeiter/innen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Der Personalrat Schule steht Drittmittelprojekten offen gegenüber. Er lässt sich in regelmäßigen Abständen über den Stand der Dinge informieren. Der Personalrat ist involviert, wenn die Verlängerung, Beantragung und Bewilligung von Drittmittelstellen nicht reibungslos abläuft und Beschäftigte seine Unterstützung suchen. Diese Prozesse erfordern jedoch vielfach Expertenwissen, das vielen Personalräten fehlt. Da Personalräte ihre Funktion nur für einen begrenzten Zeitraum ausüben, gibt es häufig Fluktuationen. Neu gewählte Interessenvertreter verfügen oftmals nicht über das nötige Fach- oder Prozesswissen. Der Personalrat engagiert sich nicht für die Weiterentwicklung und Absicherung der Projekte.

### 3.4 **Arbeitsbedingungen in der Kinder- und Jugendarbeit**

Um den Auswirkungen der netzwerkartigen Kooperation auf die Arbeits- und Kooperationsbedingungen der Beschäftigten nachzugehen hat der Gesamtpersonalrat mit Unterstützung der Personalräte aus den Bereichen Schule und Soziales im September 2002 die Mitarbeiter/innen aus Kitas und Grundschulen zu einem Treffen eingeladen. Der Einladung sind 10 Kolleginnen und Kollegen gefolgt, darunter auch Personalräte aus beiden Bereichen. Zu den Teilnehmer/innen gehören:

- Erzieherinnen aus einer kommunalen Kita und
- Grundschullehrer/innen und Sozialpädagoginnen verschiedener Schulen sowie
- Betreuungskräfte, die mit unbefristeten Arbeitsverträgen im Umfang zwischen 3,75 und 7,5 Stunden angestellt sind. Einige Kolleginnen teilen sich eine Stelle von 7,5 Stunden.

#### **Kita**

Ausgehend vom Zusammenhang zwischen Arbeitsqualität, Dienstleistungsqualität und Interessenvertretung beginnt eine lebhafte Diskussion über die Arbeitsbedingungen in Kitas und Grundschulen sowie über die Stärken und Schwächen des aktuellen Angebots. Dabei kommen die traditionellen Bereiche Kita, Hort, Grundschule genauso zur Sprache wie die neuen Angebote der Verlässlichen Grundschule und des Lehe Netzwerkes.

Seit 1994 wird ein Sparkonzept umgesetzt, dass zu einer rückläufigen Ausstattung der Häuser bei gleichzeitig steigenden Anforderungen führt. Die aktuelle Initiative des GPR holt einen Schritt nach, der eigentlich 1994 schon hätte gemacht werden müssen. Die Arbeitsbedingungen in vielen Häusern sind dadurch geprägt, dass viele Kolleg/innen im Alter zwischen 44 und 52 Jahren beschäftigt werden. Diese Personalstruktur gilt als überaltert. Der große Anteil von Beschäftigten der Altersgruppe um die 50 Jahre führt zu einem hohen Anteil an chronisch kranken Kolleg/innen. Chronisch kranke Kolleg/innen sind vielfach nicht zuverlässig einsetzbar. Den Einrichtungen fehlen Ersatzkräfte. Unter den Bedingungen einer schwer planbaren Personalausstattung ist es schwierig, die qualitativ hochwertige Dienstleistung zuverlässig sicherzustellen. Die Kolleg/innen weisen daraufhin, dass in den Häusern qualitativ gute Arbeit geleistet wird. Die Personalbemessung ist jedoch nicht hinreichend: „Wir kommen an unsere Grenzen.“ Z. B. läuft gegenwärtig eine Qualitätsuntersuchung, aber den Kolleg/innen fehlt die Zeit, um die Fragebögen auszufüllen. Die starke Arbeitsbelastung wirkt sich langfristig negativ auf die Motivation aus.

Eine Gruppe von Kolleg/innen arbeitet gegenwärtig das Thema Arbeitsqualität und Qualitätsstandards mit dem Ziel auf, einen Katalog mit Qualitätsstandards zu erstellen. Mit Blick auf die Dienstleistungsqualität ist zu fragen, ob die Betreuungszeiten der kommunalen Einrichtungen noch den Bedürfnissen der Eltern entsprechen oder ausgedehnt beziehungsweise flexibilisiert werden müssen.

### **Hort**

In Bremerhaven gilt die Regelung: Kinder, die einen Platz im Hort haben, dürfen nicht in die Verlässliche Grundschule (VG) aufgenommen werden. Diese klare Regelung verhindert die Konkurrenz von Hort und VG. Die Versorgung mit Hortplätzen ist problematisch. Das Angebot liegt unter dem Bundesdurchschnitt und kann die Nachfrage nicht befriedigen. Eine Gruppe von Mitarbeiter/innen arbeitet gegenwärtig an einem Hortkonzept für die Stadt.

### **Grundschule**

Früher waren in der Grundschule nur Grundschullehrer/innen, die Schulsekretärin und der Hausmeister anzutreffen; heute arbeiten dort mit oder neben den Lehrer/innen Betreuungskräfte, Sozialpädagoge/innen, Sonderschullehrer/innen. Zwischen den verschiedenen Kolleg/innen ist zunächst die Kommunikation herzustellen und dann eine Vernetzung aufzubauen. Dazu sollten gemeinsame Standards entwickelt, durchgesetzt und gepflegt werden.

### **Verlässliche Grundschule (VG)**

Die Arbeitsbedingungen sind durch fehlende eigene Räume und die knappen Zeitfenster gekennzeichnet: „Es ist einfach zu wenig Zeit, um mit den Kindern was sinnvolles zumachen“. Die Qualitätsziele der VG sind in weiten Bereichen unbestimmt. Positiv ist zu verbuchen, dass es Qualifizierungsangebote gegeben hat.

### **Betreuung von Kindern nach der vierten Klasse**

Eine Schwachstelle der Betreuung von Schulkindern zeigt sich, wenn die Kinder die Grundschulen verlassen. Nach der vierten Klasse müssen die Kinder den Hort verlassen. Für Kinder im Alter zwischen zehn und fünfzehn Jahren gibt es keine professionelle kommunale Betreuungsinfrastruktur. Nur in den beiden Betreuungsschulen (Körner-Schule und Kant-Schule) sind die Kinder versorgt. In einzelnen Freizeitheimen in Bremen werden ‚Lücke-Projekte‘ angeboten. In der Paula-Modersohn-Schule ist das Jugendfreizeitheim in der Schule integriert.

### **AK Kindergarten – Schule in Lehe**

Aus einer Initiative zur Verbesserung der Schulsozialarbeit in Lehe ist ein AK Kindergarten - Schule hervorgegangen. Seit vier Jahren treffen sich Beschäftigte und Verantwortliche aus Kitas, Grundschulen und weiteren Institutionen wie z. B. dem Gesundheitsamt regelmäßig alle sechs bis acht Wochen. Die Treffen dienen der Verbesserung der Kooperation. Der Fokus ist auf die Verbesserung der Versorgung und Betreuung der Kinder im Stadtteil gerichtet. Praktisch folgen die Beteiligten damit dem Hamburger Modell: „An den gleichen Kindern gemeinsam arbeiten.“ Der AK hat gemeinsame Fortbildungen von Grundschullehrer/innen und Erzieher/innen sowie einen gemeinsame Fach-Tag organisiert. Erzieher/innen und Lehrer/innen haben ihre fachliche Kompetenz ausgeweitet und können damit Arbeitsbelastungen reduzieren und die Dienstleistungsqualität erhöhen. Im Verlauf der Kooperation ist auch deutlich geworden, dass es an einer gemeinsamen Leitidee für Grundschulen, Betreuungsschulen, VG und Hort fehlt.

Die Kooperation im AK kennt auch Reibungsverluste und Schwierigkeiten. Diese sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass die unterschiedlichen Ämter und Träger spezifischen Interessen, sowie einer jeweils eigenen Organisationslogik und -kultur folgen. Aufgaben und Einfluss der Interessenvertretung sind zum Beispiel in kommunalen Einrichtungen, kirchlichen Einrichtungen und beim DRK jeweils unterschiedlich geregelt. Zudem gibt es Rivalitäten, Konkurrenzen und unterschiedliche Perspektiven zwischen den verschiedenen Berufsgruppen. Im AK musste eine Basis gefunden werden, auf der die Angehörigen unterschiedlicher Hierarchieebenen gleichberechtigt mit einander sprechen können. Aber auch praktische Unterschiede müssen beachtet werden: Die Arbeitszeiten von Lehrer/innen und Betreuungskräften sind unterschiedlich bemessen. Z. B. ist für die Bezahlung der Gruppenleitungen in Kitas die Gruppengröße maßgeblich, Zusatzqualifikationen werden nicht honoriert. Fortbildung und

Qualifizierung sind für Beschäftigte aus Kitas ein problematisches Vorhaben: Der Arbeitgeber beteiligt sich nur durch begrenzte Freistellungen von der Arbeitszeit, übernimmt jedoch keine Kosten.

Die Verbesserung der Dienstleistungsqualität durch Kooperation und verbesserte Abstimmung ist ein ehrenwertes Ziel. In vier Jahren freiwilliger Kooperation hat sich gezeigt, dass der Verwirklichung zentrifugale Kräfte entgegenstehen. Berufsgruppenspezifische Perspektiven, Hierarchie- und Statusunterschiede, unterschiedliche Aufbauorganisationen, spezifische Organisationskulturen und jeweils eigenen Handlungslogiken müssen überwunden werden. Die Akteure in Lehe haben ihren umfassenden Ansatz durchgehalten, weil sie sich mit ihrem Engagement der Verbesserung der Situation der Kinder verpflichtet haben.

### 3.5 **Interessenvertretung und Verwaltungsmodernisierung**

Der Verwaltungsreformprozess verharrt seit Ende der 90er Jahre in einer Phase der Stagnation, die Kogge der Bremerhavener Stadtverwaltung dümpelt in der Flaute. Die richtungs- und führungslose Situation in der Reformflaute ist für die Mitglieder der Interessenvertretung eine politische und persönliche Herausforderung. Die Befürworter der Verwaltungsmodernisierung stehen in der Gefahr, zum Sündenbock für Versäumnisse und Misserfolge zu werden. Ein bewährtes Muster, um der drohenden Sündenbockrolle zu entgehen, liegt in der Dramatisierung von Bagatellen. Im Herzen Verfechter der Verwaltungsreform treten manche Interessenvertreter/innen auch in Bremerhaven lautstark als Mahner vor der Zerschlagung des öffentlichen Dienstes auf. Ein führungsloser und stagnierender Reformprozess wird so zum Untergangsszenario hypostasiert. Aus den Augen der Minderheit der Interessenvertreter, die den Zielen des Reformprozesses und der Beteiligung des Personalrates daran von Beginn an distanziert gegenüber standen, erscheint die Argumentation der Reformbefürworter in der führungslosen Reformflaute widersprüchlich.

Die Positionsbestimmung im Reformprozess ist für die Bremerhavener Personalräte ein seit nun 10 Jahren währender kontinuierlicher 'Prozess im Prozess'. Wie in anderen Kommunen wandelt ihre Personalratsarbeit dabei auf dem schmalen Grat zwischen Rationalisierungsschutz und Modernisierungsmanagement. Die Forschung zeigt, dass Personalräte weitgehend in die Verwaltungsreform einbezogen werden und dabei eine Akteursrolle übernehmen. Dabei können unterschiedliche Interpretationen dieser Rolle beschrieben werden. Personalräte agieren traditionell, ausgleichend oder progressiv (vgl. Bogumil / Kißler 1995, S. 417). "Das jeweilige Selbstverständnis beeinflusst das Modernisierungsverhalten:

- Traditionelle Interessenvertretungen entwickeln keine Reformkonzepte, sondern wehren Gefahren defensiv ab. Die Besitzstandswahrung für die Beschäftigten und damit Schutzaufgaben kennzeichnen die Vertretungspraxis. Ein Mitgestaltungsanspruch wird nicht erhoben.
- Ausgleichende Interessenvertretungen begreifen sich dagegen als Mediatoren in Interessenkonflikten. Sie konzentrieren sich auf das Realisierbare bei den einkommens- und beschäftigungspolitischen Risiken der Modernisierung.
- Progressive Interessenvertretungen hingegen nutzen die Gestaltungsspielräume im Umbruch der Verwaltung. Sie vertreten eine offensive Beteiligungspraxis, entwickeln Reformstrategien und binden auch die Beschäftigten ein. Ihr kooperatives Politikmuster führt zu einer offensiven Beteiligungspraxis" (Greifenstein, 2002, S. 4).

In Bremerhaven hat der Personalrat in den 90er Jahren eine Strategie der progressiven Interessenvertretung verfolgt. Dies zeigt sich z.B. an der Beteiligung von vier Beschäftigten in der Lenkungsgruppe und dem frühzeitigen Abschluss der Modernisierungsdienstvereinbarung. Die progressive Strategie zeigt sich auch am Abschluss einer modellhaften Vereinbarung zur Flexibilisierung der Arbeitszeit (s. Anlage), die auf der Verwaltungsreformvereinbarung beruht. „Wir begrüßen vor allem die Beteiligung der Kolleginnen und Kollegen bei der Ausarbeitung der bereichsspezifischen Arbeitszeitmodelle. Da die Mitarbeiter/innen vor Ort die besten Experten sind, können die Arbeitsprozesse und Abläufe durch ihre Beteiligung optimiert und kundenfreundlicher gestaltet werden. Zudem steigt die Identifikation mit der Aufgabe und der Funktion. Mehr Eigenverantwortung führt zu mehr Engagement. Die Rahmenvereinbarung ermöglicht differenzierte Arbeits- und Öffnungszeiten, die sich am spezifischen Aufgabenprofil der verschiedenen Ämter orientiert. Zugleich wird die Arbeitszeit individueller und orientiert sich stärker an den Bedürfnissen der einzelnen Bürger und auch an den Wünschen der Kolleginnen und Kollegen. Von den Vorgesetzten erfordert die Arbeitszeitflexibilisierung, auf traditionelle Anwesenheits- und Pünktlichkeitskontrollen zu verzichten. Insbesondere älteren Führungskräften fällt dies vielfach schwer“ (Becker/Ehlers als PR bzw. GPR Mitglieder in Richter 2002).

Durch die Strategie der progressiven Interessenvertretung wird "die Interessenvertretung ... somit ein Akteur, der den Modernisierungsprozess mit entscheidenden Impulsen anreichern kann" (Greifenstein 2002, S.13). Die Chancen, aber auch die Grenzen ihrer politischen Reichweite sind mit 'anreichern' klar benannt. Der Personalrat kann den Modernisierungsprozess nicht durchführen, er kann die Funktion der Verwaltungsleitung nicht substituieren. Für die progressive Interessenvertretung ist er vielmehr auf eine dynamische Verwaltungsleitung angewiesen.

"Die Reichweite der Beteiligung hängt aber von den Interpretationsmustern ab, mit denen die Interessenvertretung ihre Akteursrolle definiert und ausfüllt. Verglichen mit reaktiven Handlungsmustern ist der vielversprechendste Weg die Perspektive eines progressiven Politikverständnisses, mit dem ein Co-Management gefestigt wird. Die Interessenvertretungen befinden sich allerdings in einem Spagat zwischen Rationalisierungsschutz und Modernisierungsmanagement" (Greifenstein 2002, S. 13). In der Reformflaute wird der Spagat für die Interessenvertretungen zur politischen und persönlichen Dauerbelastung, dem kein Ertrag gegenüber steht. Aus der Reformflaute führen mehrere Auswege, die eine interne und externe Dynamik aufbauen und mit zunehmender Bewegung die Steuerungsfähigkeit wiederherstellen können:

- Kooperation und persönliche Beziehungen im Personalratsteam durch Eigeninitiative und professionelle Beratung verbessern.
- Druck-auf-oben: durch Öffentlichkeitsarbeit die Legitimation der Akteure in Frage stellen, die auf der Brücke sind und den Flautenkurs zu verantworten haben.
- Druck-von-unten: durch Beteiligungsangebote die Mitarbeiter/innen an ihrer intrinsischen Motivation 'packen' und mit ihnen für die Verbesserung der von Arbeits- und Dienstleistungsqualität kämpfen.
- Druck-von-der-Seite: die 'stakeholder', also die Kunden und Nutznießer kommunaler Dienstleistungen für die Steigerung der Dienstleistungs- und Arbeitsqualität gewinnen und die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Initiativen aufbauen.

Aus diesen theoretischen Überlegungen<sup>25</sup> entwickelt der GPR konkrete Bausteine und verbindet diese zu einem Handlungskonzept (s. Kapitel 6).

---

<sup>25</sup> Anzumerken bleibt, dass "nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für den Personalrat eine externe Beratung sinnvoll (ist). Diese leisten zunehmend nicht nur Gewerkschaftssekretäre, sondern auch (gewerkschaftsnahe) Verwaltungsforscher und -berater. Diese qualifizierte Begleitung (Coaching und Consulting) ist besonders wichtig. Auch die qualitativen Controllinginstrumente haben sich inzwischen als Hilfsmittel für die Personalvertretung etabliert. Durch Beschäftigtenbefragungen gehen Meinungsbilder zum Modernisierungsprozess ein, lassen sich neue Interessenlagen erkennen und ermöglichen die Prüfung, wie die Belegschaft erreichte und nicht erreichte Modernisierungsziele bewertet" (Greifenstein 2002, S. 11).

## **4. Bausteine für die Stärkung der Interessenvertretung**

Der GPR hat mehrere Aktivitäten unternommen, um konkrete Bausteine zur Stärkung der Interessenvertretung zu entwickeln. Zum ersten hat er auf einer Personalrätekonferenz eine Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung im Hinblick auf Arbeitsplatzabbau und Outsourcing gezogen. Zum zweiten hat er Mitarbeiter/innen aus dem Bereich Kita - Grundschule amtsübergreifend zu gemeinsamen Veranstaltungen eingeladen. Zum dritten hat er auf einem Workshop seine Politik und Kommunikation hinterfragt. Dann hat er den Blick über den Tellerrand gewagt und sich schließlich mit der Gestalt von Veränderungsprozessen befasst.

### **4.1 Interessenvertretung in der Reformflaute**

Die Zwischenbilanz der Bereichspersonalräte (mit Ausnahme der Entsorgungsbetriebe und des Zentralkrankenhauses) im März 2003 ergibt, dass die Reinigungsdienste weitgehend privatisiert worden sind, sonst jedoch nur vereinzelt Privatisierungen durchgeführt wurden. Vielmehr folgt der Arbeitsplatzabbau der natürlichen Fluktuation, also dem Ausscheiden von Mitarbeiter/innen in Ruhestand oder Altersteilzeit. Das wichtigste Instrument der Organisationsentwicklung beim Magistrat ist das 'natürliche Schrumpfen'. Die Stadtverwaltung droht ihre Innovationsfähigkeit zu verlieren, weil sie sich darauf konzentriert, im Takt der Verrentungen zu schrumpfen. Sie reagiert also nicht in erster Linie auf Anforderungen und Reize aus ihrer Umwelt, sondern entwickelt sich selbstbezüglich. Die Organisation verändert sich dadurch konfliktarm und langsam. Allmähliche und kleine Veränderungen vollziehen sich vielfach unterhalb der Wahrnehmungsschwelle

### Die Wahrnehmung allmählicher Veränderungen

*Wirft man einen Frosch in heißes Wasser, so wird die Amphibie der unangenehmen Umgebung entfliehen und heraus hüpfen. Setzt man das Tier behutsam in ein mit Wasser gefülltes Gefäß und erhöht die Temperatur nur in kleinen Schritten, so wird es die geringfügigen Veränderungen ertragen, sich jeweils an die Erwärmung gewöhnen und schließlich so lange verharren, bis es am Ende zu spät ist.*

Ein plötzlicher, starker Reiz löst als Kontrast der Umgebungsbedingungen bei Lebewesen eine starke aversive Reaktion wie Flucht oder Aggression aus; wird der Reiz dagegen nur Schritt für Schritt verstärkt, treten Anpassungs- und Gewöhnungseffekte ein, die sich auf längere Sicht ungünstig auswirken.

Allmähliche Veränderungen stellen die Interessenvertretung vor eine politische Herausforderung. Sie kann entweder zum Mittel der Dramatisierung greifen und Szenarien zu Horrorszenarien hochstilisieren. Mit dieser effekthascherischen Politik läuft sie jedoch Gefahr, unglaubwürdig zu werden. Oder die Interessenvertretung kann detaillistisch Kleinigkeiten kritisieren und läuft damit Gefahr, Differenzen zum Selbstzweck zu erklären und 'die ganze Aufregung' selbst Kolleg/innen nicht erklären zu können. Schließlich können Interessenvertreter die allmähliche Veränderung verharmlosen. Dann verlieren sie ihren eigenen politischen Standpunkt und bekommen Legitimationsprobleme.

Das Wachstum netzwerkförmiger Organisationsformen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen z.B. in Lehe kann als Beispiel allmählicher Veränderung betrachtet werden. Die Untersuchung der Organisationsstruktur rechtfertigt weder Dramatisierung noch Verharmlosung, sondern stellt die Interessenvertretung vor die Aufgabe, Organisation und Selbstverständnis an die Arbeitsrealitäten der im Netzwerk Beschäftigten anzupassen. Interessenvertretung (und Gewerkschaft) müssen sich deshalb die Fragen stellen:

- Wer sind Bündnispartner für Personalräte und Gesamtpersonalrat?
- Wie können wir Solidarität herstellen?

Am Netzwerk sind, wie das Schaubild zur Organisation der Schulsozialarbeit in Lehe zeigt, verschiedene kommunale Einrichtungen aus unterschiedlichen Ressorts beteiligt. Damit steht die Aufgabe der Verbesserung der Kooperation zwischen Einzelpersonalräten auf der Tagesordnung. Dazu gehören Fragen wie

- Wo sind Zuständigkeiten diffus?

- Wie schaffen wir Transparenz?
- Wie wird die Interessenvertretung erreichbar?

Mit Reflexion und Beratung hinterfragen die Bremerhavener Personalräte ihre Wahrnehmung. Sie senken ihre Wahrnehmungsschwellen und können dadurch das Dilemma von Dramatisierung und Verharmlosung überwinden.

## 4.2 Vernetzung und Beteiligung

Auf zwei Sitzungen hat sich eine Arbeitsgruppe aus Beschäftigten und Personalräten aus dem Bereich Kita - Grundschule mit den Arbeits- und Kooperationsbedingungen auseinandergesetzt (s. Kapitel 3.4). Im Feedback des ersten Treffens wünschten sich viele Teilnehmer/innen, dass die Veranstaltung den Charakter eines Aufschlages bekommen soll. Der Austausch zwischen den Beschäftigten verschiedener Institutionen erleichtert die Arbeit und verbessert die Angebotsqualität. Für Betreuungskräfte aus der VG bietet das Treffen eine Chance zum Austausch, die im Alltag fehlt.

Bei der Fortführung der Arbeitsgruppe sollten, so die Teilnehmer/innen, die Diskussionen über Arbeitsbedingungen, Arbeitsqualität und Dienstleistungsqualität beim Übergang von der Kindertagesstätte in die Grundschule fortgeführt werden. Dazu ist näher auf die unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnisse (Bezahlung, Arbeitszeit, Qualifizierung, Arbeitsplatzsicherheit), die Arbeitsbedingungen (Gruppengröße, räumliche und technische Ausstattung), Qualitätsstandards (ihre Festlegung und Befolgung) sowie die Zusammenarbeit und die Orientierung auf ein gemeinsames Ziel (Leitbild) einzugehen. Konkret wurden folgende Vorschläge gemacht:

- Eine wichtige Zukunftsaufgabe besteht darin, die Öffentlichkeit über die unzureichenden Arbeitsbedingungen aufzuklären. Dabei sollte nach dem Muster: „So sind die Vorstellungen der Beschäftigten - so die finanziellen, personellen und organisatorischen Gegebenheiten, unter denen wir arbeiten“ vorgegangen werden.
- Auf einer Konferenz können Analysen der Situation vorgestellt, Vorschläge der Beschäftigten präsentiert und Forderungen formuliert werden.
- Der AK Kindergarten – Schule Lehe praktiziert bereits viele Elemente der verbesserten Kooperation. Das „Erfolgsgeheimnis“ dieses Ansatzes sollte näher untersucht werden.

Neben den expliziten Vorschlägen für die Fortführung der Arbeitsgruppe ergeben sich aus den Beiträgen implizite Vorschläge. Diese können für die Fortführung der Arbeitsgruppe bzw. eine öffentliche Veranstaltung von PR, GPR, evtl. Gewerkschaften und betroffenen Mitarbeiter/innen genutzt werden:

- Stärkung der Kommunikation zwischen allen, die (im Stadtteil) an und mit den Kindern arbeiten
- Aufbau von Netzwerken zwischen allen, die (im Stadtteil) an und mit Kindern arbeiten
- Gemeinsame Fortbildung von Erzieher/innen, Lehrer/innen, Betreuungskräften
- Erarbeitung eines gemeinsamen Leitbildes für die Arbeit in Grundschule, VG, Kita, Hort
- Erarbeitung gemeinsamer Qualitätsstandards
- Arbeits- und Gesundheitsschutz in Kitas
- Überprüfung des Angebots der Kitas
- Nachschulische Betreuung der Kinder der 5. und 6. Klasse
- öffentliche Präsentation des Hortkonzeptes

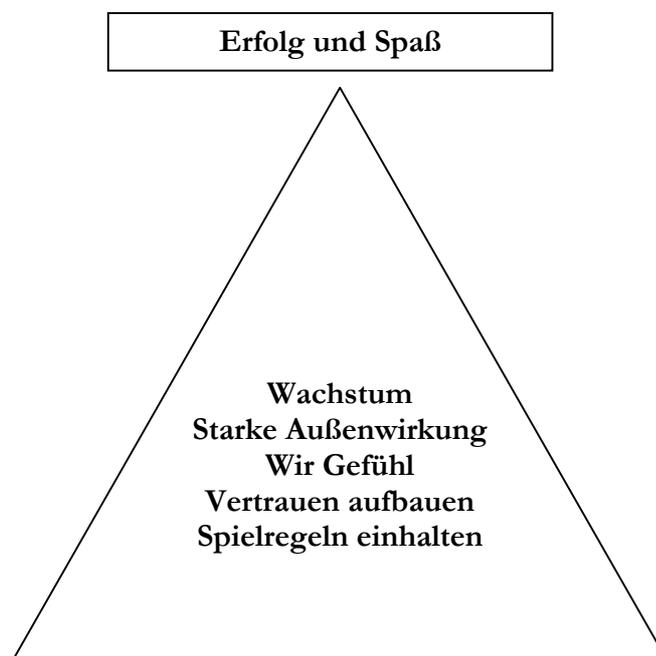
Ein GPR Mitglied skizziert auf der ersten Veranstaltung den Rahmen, in dem sich die Vorschläge zu bewegen haben und weist darauf hin, dass der Arbeitgeber zu allen Vorschlägen sagt: „Es darf nichts kosten. Wir sollten nur unter dieser Prämisse arbeiten. Sonst bauen wir Luftschlösser auf, die außer Frust nichts bringen.“ Ein anderes GPR Mitglied stellt die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Kindertagesstätten in den Vordergrund, betont dabei den Zusammenhang mit der Verbesserung der Dienstleistungsqualität und weist darauf hin, dass das Angebot eventuell näher an die aktuellen Bedürfnisse der Eltern anzupassen ist.

### **4.3 Erfolgskriterien der Neuorientierung**

Die Verbesserung der internen Kommunikation, die Veränderung des Umgangs miteinander und der Zusammenarbeit liegt den Bremerhavener Interessenvertreter/innen besonders am Herzen. Das Thema Teambildung bewegt viele Personalräte, sowohl Mitglieder des GPR wie der Fachbereiche. Sichtbare und ernsthafte Schritte zur Teambildung stehen auf der Tagesordnung ganz oben. Neben der Teambildung sind die Beteiligung an der strukturpolitischen Initiative des DGB, die Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit und die Analyse der psychischen Belastung ausgewählter Arbeitsplätze wichtige Bausteine der Neuorientierung der Interessenvertretung.

Auf einem Workshop im Juni 2003 werden die Projekte besprochen, abgestimmt und zu einer Strategie verbunden. Zudem sollen die Kandidaten für die PR Wahl an ihre neuen Aufgaben herangeführt und die Wahlen als Hebel genutzt werden, um die Projekte schwungvoll zu verwirklichen.

Die Vision der Bremerhavener Interessenvertreter/innen von einer erfolgreichen Interessenvertretung besteht aus den Elementen Vertrauen, professionelle Öffentlichkeitsarbeit, verstärkte Beteiligung der Basis und Beteiligung am Strukturwandel der Stadt.



Quelle: Workshop von GPR und Forschungsteam

Erfolgreiche Personalratspolitik braucht die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Gremienmitgliedern. Die beteiligten Personen müssen sich auf neue Spielregeln und ihre Einhaltung einigen. Wichtige Spielregeln sind die direkte und zeitnahe persönliche Ansprache, sowie ein fairer persönlicher Umgang und die Entwicklung einer Sachorientierung an Stelle der vorherrschenden Sitzungsorientierung. Die Einhaltung dieser Regeln führt zum Entstehen persönlichen Vertrauens zwischen den Gremienmitgliedern. Die Einhaltung der Regeln fordert vom Einzelnen persönliche Veränderungsbereitschaft. Persönliches Vertrauen äußert sich als

- internes Wir Gefühl,
- und führt dadurch zu einer starken Außenwirkung,

- die wiederum positiv auf das Selbstbewusstsein zurückwirkt und dadurch eine Wachstumsdynamik entfacht.

Vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Personalräten erwächst aus

- gegenseitigem Respekt,
- der Bereitschaft, auch Interessen über den eigenen Arbeitsbereich und die eigene Statusgruppe hinaus anzuerkennen
- sowie der Kenntnis des BremPersVG.
- Die glaubwürdige Orientierung auf diese Ziele erfordert Schritte, die sofort verwirklicht werden können. Dazu zählen:
- die Verbesserung der Kooperation zwischen allen Interessenvertretungen,
- die Verbesserung der Kooperation zwischen verschiedenen Listen in PR / GPR,
- die Vor- und Nachbereitung von Sitzungen und Gesprächen z.B. mit dem Magistratsdirektor,
- der Besuch gemeinsamer Fortbildungen.

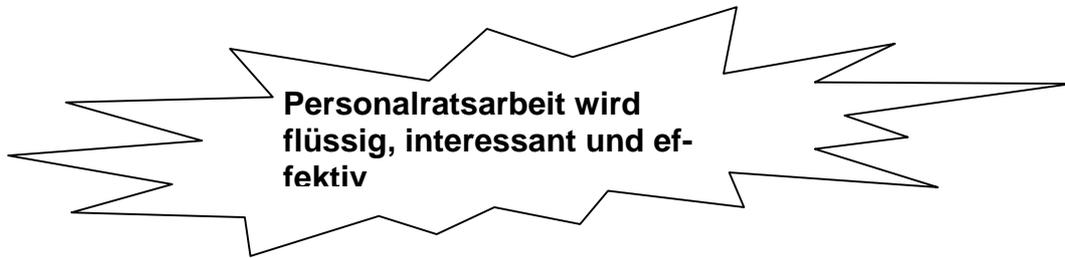
Ein weiterer entscheidender Beitrag für die erfolgreiche Personalratsarbeit besteht in der intensiven und professionellen Öffentlichkeitsarbeit. Diese ist geprägt durch die stärkere Vernetzung und verbesserte Aufgabenverteilung sowie die größere Nachhaltigkeit der Aktivitäten. Kennzeichen der Öffentlichkeitsarbeit sind offene Beteiligungsformen für die Mitarbeiter/innen und



Quelle: Workshop von GPR und Forschungsteam

Die verstärkte Beteiligung der Basis trägt ebenfalls zur erfolgreichen Personalratsarbeit bei. Zu den Erfolgsgeheimnissen zählt ein neues Rollenverständnis der Personalräte, das sich auf die Formel 'Personalrat arbeitet als Wächter und nicht als Dienstleister' bringen lässt. In diesem Rollenverständnis wirkt der Personalrat als Unterstützer einer selbstbewussten Basis, die sich für ihre eigenen Interessen engagiert. Ausdruck des neuen Rollenverständnisses sind die

selbstverständliche und schnelle Informationsübermittlung durch moderne Technik sowie die Einführung neuer, aktivierender Formen von Personalversammlungen.



Quelle: Workshop von GPR und Forschungsteam

Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor ist die Beteiligung am Strukturwandel und die Wahrnehmung der Mitbestimmungschancen dabei. Personalräte sollen die Rolle des Motors einnehmen. Das erfordert die Durchführung einer Ist-Analyse und die Gründung einer Projektgruppe aus fachlich kompetenten Beschäftigten. Ihre Aufgabe ist die Entwicklung von Handlungskonzepten für den Strukturwandel. Die Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung im Herbst 2003 und die Wahlen zu Personalrat und Gesamtpersonalrat im Frühjahr 2004 werden als Prozessbeschleuniger genutzt und verschaffen dem Vorhaben die notwendige Dynamik. Im Vorfeld der Kommunalwahl führt der GPR eine öffentliche Veranstaltung zum Thema 'Verwaltungsmodernisierung in Bremerhaven' durch. Die Kandidat/innen für die Wahlen zu Personalrat und Gesamtpersonalrat werden frühzeitig in die Diskussion einbezogen. Die aktive Beteiligung am Modernisierungsprozess macht den Personalrat wieder zu einem politischen Faktor in der Stadt. Er hält kontinuierlich Kontakt zu Arbeitgeber, Beschäftigten und Politikern, setzt sich für die Sicherung der Finanzmittel der Städte ein, fordert Aufgabenkritik und die Festlegung von Standards, engagiert sich für Fortbildungen und Gender Mainstreaming und setzt die Abschaffung des internen Arbeitsamtes durch.

Die vier Erfolgskriterien vertrauensvolle Zusammenarbeit, professionelle Öffentlichkeitsarbeit, verstärkte Beteiligung der Basis und Mitgestaltung des Strukturwandels sind für die Personalräte die Richtschnur, an der sie sich bei der Veränderung ihrer Politik orientieren.

## 4.4 **Interessenvertretung im Konzern Stadt und in der Bürgerkommune**

Eine wichtige Maßnahme im Veränderungsprozess ist der Blick über den Tellerrand. Die aktuelle Diskussion über Verwaltungsmodernisierung und Stadtentwicklung kennt zwei wichtige unterschiedliche Entwicklungsrichtungen: Ein Modernisierungspfad führt in den Konzern Stadt, der andere zur Bürgerkommune. Im Folgenden werden die Reisziele vorgestellt und dann die Anforderungen an die Personalratsarbeit beschrieben, die sich daraus ergeben.

### **Modernisierungspfade Konzern Stadt und Bürgerkommune**

Im Rahmen einer aktiven Personalratsarbeit ist es erforderlich, sich – unabhängig von der Verwaltungsführung und den politischen Gruppen – mit übergreifenden kommunalen Entwicklungen und Diskussionen zu befassen. Nach der Krise der vom Leitbild des Neuen Steuerungsmodells geprägten Verwaltungsmodernisierung werden derzeit zwei neue Reizele in den kommunalen und gewerkschaftlichen Spitzenverbänden diskutiert. Diese Ziele schlagen sich auch in der Arbeit modernisierungspolitischer Netzwerke (vor allem unter Führung der Bertelsmann-Stiftung) nieder.

Mit dem Bild ‚Konzern Stadt‘ ist gemeint, dass die Kernverwaltung sowie die unselbständigen und selbständigen Betriebe, Unternehmen und Einrichtungen der Kommune – wie in der privaten Wirtschaft bereits häufig praktiziert – unter einem organisatorischen Dach zusammengefasst werden. Damit wäre auch die Modellierung einer neuen politischen und administrativen Steuerungsebene (Funktion der Holding) verbunden. Die politische Steuerung soll durch das strategische Management und die Einführung von Controlling und Berichtswesen ergebnisorientiert gestaltet werden. Gleichzeitig sollen die kommunalen Haushalte in Budgets und Produkte bzw. Produktgruppen aufgegliedert werden. Die Kameralistik würde durch eine Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt oder sogar ersetzt werden. E-Government soll elektronisches Regieren und Verwalten via Internet bzw. durch Intranet-Lösungen ermöglichen und die Bürger einbeziehen.

Die verstärkte Ausgliederung öffentlicher Aufgaben in öffentlich-rechtlich und privatrechtlich geführte Betriebe und Unternehmen würde über die Beteiligungspolitik der Kommunen gesteuert. Das Beteiligungsmanagement erstellt Beteiligungsberichte und sorgt mehr oder weniger für die Transparenz dieser Prozesse. Weitgehend ungeklärt ist noch, wie diese und andere Nebenhaushalte politisch gesteuert werden können. Auch die Erstellung von konsolidierten Konzernbilanzen, die sowohl die Kernverwaltung als auch die städtischen Betriebe und Gesellschaften umfassen, ist noch weitgehend Utopie. Weder gibt es für den Konzern Stadt bisher ein integriertes Rechnungswesen noch eine gemeinsame Personalpolitik. Der Konzern

Stadt besteht heute meistens aus einer größer werdenden Zahl von Häusern, ohne dass diese über ein gemeinsames Dach verfügen.

Das Bild der ‚Bürgerkommune‘ betont einen anderen Aspekt kommunaler Entwicklung. Es knüpft an die Erkenntnis an, dass die kommunale Modernisierung nach 1990 sich mit nur begrenztem Erfolg auf die Verwaltung konzentriert hat, es aber nicht vermochte, die Bürgerinnen und Bürger stärker in das kommunale Geschehen einzubinden. Das Konzept der Bürgerkommune umfasst drei Elemente:

- Die Bürgerinnen und Bürger einer Kommune sollen stärker an den politischen Entscheidungen beteiligt werden. Es müssen mehr Beteiligungsräume für den kalkulierten und überschaubaren Einsatz bürgerschaftlichen Engagements geschaffen werden. Daneben bekommen Formen direkter Demokratie wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eine größere Bedeutung.
- Die Bürgerkommune intendiert auch die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch die Bürgerinnen und Bürger bzw. durch Initiativgruppen in unterschiedlichen Formen. Die Erfahrungen mit der Tätigkeit des Dritten Sektors zeigen, dass Selbstorganisation, Ehrenamt und die gemeinnützige sowie die kommerzielle Organisation von Dienstleistungen ineinander übergehen können.
- Bürgerschaftliches Engagement soll durch die Kommunen gezielt gefördert werden. Die Gründung von Bürgerstiftungen oder von Freiwilligenagenturen sind Beispiele für die Ausformung einer neuartigen Unterstützungsstruktur für die Bürgerkommune.

### **Traditionelle und neue Interessenvertretung**

#### Interessenvertretung im Konzern Stadt und in der Bürgerkommune

Unterschieden werden kann zwischen der bisherigen, eher traditionell gefärbten Interessenvertretung und den Umrissen einer ‚neuen‘ Interessenvertretung, die die vermuteten Arbeits- und Mitbestimmungsbedingungen im Konzern Stadt sowie in der Bürgerkommune bereits zu berücksichtigen versucht.

Die traditionelle Interessenvertretung beruht darauf, dass dem Personalrat von der Arbeitgeberseite Mitbestimmungsfälle vorgelegt werden. Diese werden dann von den ehrenamtlichen und freigestellten Personalratsmitgliedern nach bestem Wissen und Gewissen, manchmal halbprofessionell und stellvertretend für die Beschäftigten entschieden. Der Personalrat agiert seiner innerbetrieblichen Funktion gemäß weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Damit ist er in hohem Maße auf den Arbeitgeber als Informationslieferanten angewiesen, während das Verhältnis zu den Beschäftigten für ihn ungewiss bleibt.

Die ‚neue‘ Interessenvertretung ist demgegenüber prozess-, ergebnis- und netzwerkorientiert angelegt. Ereignisse der Mitbestimmung werden in organisatorische, soziale und personelle Entwicklungen der Verwaltung oder des Betriebes prozesshaft eingeordnet. Qualifizierungsdefizite werden durch die Kooperation mit Unterstützungsstrukturen im gewerkschaftlichen Bereich, der Arbeitnehmerkammer, der Technologieberatung sowie der arbeitnehmernahen Wissenschaft ausgeglichen. Personalratsarbeit ist nicht auf das unvermittelte Handeln für die Beschäftigten angelegt, sondern konzentriert sich auf die Gestaltung eines Mitbestimmungsrahmens, der den Beschäftigten eine Beteiligung an den Entscheidungen und Prozessen der Kommune als Arbeitgeber ermöglicht. Der Personalrat tritt demzufolge als Moderator von Beschäftigtenbeteiligung auf, vermittelt gegenüber der Arbeitgeberseite und bringt sich in inner- und außerbetriebliche Bündnisse und Netzwerke ein. Er leistet aktive inner- wie außerbetriebliche Öffentlichkeitsarbeit. Auf diese Weise gewinnt er Unabhängigkeit von der Arbeitgeberseite und stellt seine Arbeit auf eine eigenständige strategische und konzeptionelle Basis.

Im Konzern Stadt wird eine Konzernarbeitnehmervertretung aus Personal- und Betriebsräten geschaffen, die zwischen den verschiedenen Arbeitskulturen der Kernverwaltung, unselbständiger und selbständiger Betriebe, Unternehmen und Einrichtungen zu vermitteln sucht und die gemeinsamen Arbeitnehmerinteressen gegenüber der Stadt organisiert. Dadurch ergibt sich die Chance der Politisierung der Interessenvertretung und der Mitgestaltung der Kommunalpolitik. Wichtig bleibt dabei die Einbeziehung der örtlichen Personal- und Betriebsräte sowie der Beschäftigten. Nur so kann der Herausbildung von Konzernstrukturen durch die Arbeitgeberseite eine gewisse Gegenmacht der Arbeitnehmer/innen gegenüber gestellt werden.

In der Bürgerkommune ist eine Interessenklärung zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie den Beschäftigten unumgänglich. Konflikte zwischen beiden Seiten (z.B. über Nutzungs- und Öffnungszeiten öffentlicher Einrichtungen) sind fast unvermeidlich und müssen austariert und moderiert werden. Damit bieten sich für die Interessenvertretungen größere Beteiligungschancen in der Kommunalpolitik, wenn sie sich der politischen Diskussion über Qualität öffentlicher Dienstleistungen stellen. Voraussetzung dafür ist, dass auch die Interessenvertretungen sich nicht nur an den Beschäftigteninteressen orientieren, sondern auch Belange der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen suchen. Die Kooperation mit Bürgergruppen und die Organisation neuartiger Bündnisse auf lokaler Ebene (z.B. Lokale Agenda 21, Bündnisse zur lokalen Sozialpolitik) sind weitere Chancen, den eigenen Einfluss zu mehren.

## **4.5 Von Bausteinen zur Strategie**

Der Baustein Teambildung verfolgt das Ziel, die persönliche Wertschätzung in den Gremien zu stärken und auf dieser Basis die Vernetzung zu verbessern. Wichtig ist die Qualifizierung neuer Personalratsmitglieder, vor allem die Klärung ihrer Erwartungen und Aufgaben, also ihrer Rolle und ihres Rollenverständnisses. Dieser Prozess sollte durch ein Coaching begleitet



Personalratswahl im Frühjahr 2004 gibt es Meilensteine, die als Prozessbeschleuniger wirken und dem Vorhaben die für Veränderungen notwendige zusätzliche Dynamik verleihen. Durch die Wahl von Projektmanager/innen, die für jeweils einen Baustein verantwortlich sind sowie eines Prozessmanagers, der die Verantwortung für den Fortgang des Gesamtvorhabens trägt und die Vereinbarung von Fristen wird die Verwirklichung des Veränderungsprozesses institutionell abgesichert.

Mit dem Ziel zum aktiven Akteur bei der Verwaltungsmodernisierung zu werden, einer Strategie aus abgestimmten Bausteinen und der Dynamik aus Wahlen, setzt der GPR einen Veränderungsprozess seiner Politik und seines Selbstverständnisses in Gang. In Anlehnung an Nagel/Wimmer (S. 309) können fünf wichtigen Phasen des Veränderungsprozesses bestimmt werden:

1. Das Bewusstsein von der Dringlichkeit der Veränderung in Gremien und bei Personen verankern (in Bremerhaven z.B. durch den Diskussionsprozess und die Abstimmungen über das Projekt des GPR sowie durch Diskussionen des Projektteams mit Personalräten).
2. Eine gemeinsam akzeptierte Zukunftsperspektive schaffen (Einigung auf Bausteine).
3. Inhaltliche Feinkonzeption erarbeiten, Veränderungsschwerpunkte und ihre zeitliche Abfolge festlegen, einen Masterplan entwickeln (Terminierung von Folgeworkshops, Wahl von Prozess- und Projektmanagern)
4. Implementierung vorantreiben, Erfolge stabilisieren, Kurskorrekturen vornehmen, das Verändern verändern (Zukunftsaufgabe)
5. Gesamtprozess auswerten, kulturelle Verankerung sichern, Lernfähigkeit steigern - sich proaktiv neuen Herausforderungen stellen (Zukunftsaufgabe)

Die Reformflaute, also der Stillstand der Verwaltungsreform, hat die Politik und Kooperation der Personalräte belastet. Die Bremerhavener Personalräte brechen aus der Beschäftigung mit sich selbst aus und beginnen einen Veränderungsprozess.

## 5. Zusammenfassung

Im Vergleich mit Wilhelmshaven und Fürth konnte das Profil Bremerhavens herausgearbeitet werden. Der Charakter der Stadt ist durch ihre Lage an der Mündung von Weser und Geeste bestimmt. Die geographische Lage ist für die Entstehung und das Wachstum prägend. Im Gegensatz zu den Hansestädten kann der Handel nicht auf lange Traditionen verweisen. Das Wachstum der Stadt setzt vielmehr erst mit der Industrialisierung ein. Bremerhaven ist eine Handelsstadt ohne ausgeprägte merkantile Traditionen und eine Industriestadt ohne handwerkliche Traditionen und handwerklichen Mittelstand. Die maritime Monostruktur ist für Phasen schnellen Wachstums und rapiden Niedergangs verantwortlich. Zudem waren Teile der Stadt bis in die erste Hälfte des letzten Jahrhunderts durch die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Machtfeldern bestimmt. Als Stadt ist Bremerhaven erst ca. 60 Jahre alt. Nach weniger als einem Menschenleben ist die Stadt noch dabei, zu einer Gemeinschaft mit kollektiver Identität und verbindenden Mentalitäten zusammen zu wachsen.

Die Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung stellt die kommunale Politik und Verwaltung vor besondere Herausforderungen. Diese bestehen aus

- Bevölkerungsverlusten in der Altersgruppe der 25 bis unter 45 Jährigen bei gleichzeitigem Wanderungsgewinn in der Altersgruppe der 15 bis 24 Jährigen und hier insbesondere dem Zuzug kinderreicher ausländischer Familien,
- einem geringen Arbeitsplatzangebot im gewerblichen Bereich,
- einem nicht überwundenen wirtschaftlichen Strukturbruch.
- Bremerhaven verliert Einwohner. Junge ressourcenstarke Bevölkerungsgruppen, also meist Familien mit kleinen Kindern, ziehen in die Umlandgemeinden. Gleichzeitig nimmt der Anteil von ressourcenschwachen Bevölkerungsgruppen zu, die
- über wenig soziales Kapital verfügen, also niedrige Bildungsabschlüsse aufweisen und häufig auch nur über begrenzte deutsche Sprachkenntnisse verfügen,
- alleine kleine Kinder zu versorgen haben und deshalb nur eingeschränkt räumlich mobil sind
- seit den 90er Jahren wiederholt oder dauerhaft arbeitslos waren bzw. in Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes Beschäftigung gefunden.

Bremerhaven ist eine Stadt im Strukturbruch. Der Übergang von der Industriestadt zur Dienstleistungsstadt ist noch nicht gelungen. Der Arbeitsmarkt ist durch den Hafen und daraus resultierende wirtschaftliche Aktivitäten im Verkehr bestimmt. Dienstleistungen wie z.B. der Handel haben das verarbeitende Gewerbe in seiner Bedeutung überholt. Den Arbeitsmarktbelastungen durch den Niedergang wichtiger Branchen stehen bislang kaum positive Effekte durch neu entstehende Arbeitskraftnachfrager entgegen. Der Arbeitsmarkt ist durch ein Ungleichgewicht zuungunsten der Arbeitskraftanbieter gekennzeichnet und für viele Arbeitnehmer/innen Ausgangspunkt sozialer Angst. Die Stadt weist seit den 90er Jahren eine hohe Arbeitslosenquote auf, die auch bei starkem Wirtschaftswachstum nicht signifikant zurückgeht. Das Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt ist eine wesentliche Ursache für die hohe Zahl der Sozialhilfeempfänger/innen. Pro Tausend Einwohner sind in Bremerhaven fast doppelt so viele Menschen von Sozialhilfe abhängig wie in Wilhelmshaven und dreimal so viele wie in Fürth. Die Sozialhilfedichte ist ein Alleinstellungsmerkmal unter den deutschen Großstädten.

Die finanzielle Situation ist durch die wachsende Verschuldung gekennzeichnet. Die Effekte der Entschuldung im Jahr 1993 scheinen verbraucht, Bremerhaven hat die Vergleichsstädte beim Schuldenstand wieder überholt. Die Verwaltungsmodernisierung ist Mitte der 90er Jahre zum Erliegen gekommen. Im Jahr 1998 kündigt der GPR die Dienstvereinbarung. Die Hoffnung, mit einer neuen Vereinbarung und durch Beteiligung der Politik dem Prozess wieder mehr Dynamik zu verleihen, erfüllt sich nicht. Die Kündigung bringt weder Reflexion noch Dynamik, der Verwaltungsreformprozess befindet sich in der Flaute. Die Innovationsdynamik verlagert sich an die Ränder der Organisation. In Lehe bauen engagierte Mitarbeiter/innen kommunaler Einrichtungen in Kooperation mit anderen Organisationen ein innovatives Betreuungsnetzwerk auf. Der innovative Charakter erschöpft sich nicht in einer kurzfristigen Antwort auf die dramatische Verschlechterung der materiellen und sozialen Lebensbedingungen der Kinder im Stadtteil. Auf Grundlage eines integrativen Konzeptes von Schul- und Sozialpädagogik ist der Ansatz professionell weiterentwickelt worden.

In der Interessenvertretung wachsen die politischen und persönlichen Spannungen. In der Reformflaute können sich weder Befürworter noch Gegner der Verwaltungsmodernisierung positionieren und profilieren, sachliche Auseinandersetzungen werden durch persönliche Spannungen überlagert. In Kooperation mit der Universität Bremen und der Arbeitnehmerkammer hat der GPR mit diesem Projekt seine Rolle und seine Politik reflektiert. Durch Teambildungsprozesse, Projekte mit den Beschäftigten in den Dienststellen, eine verbesserte Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Beteiligung am strukturpolitischen Vorhaben des DGB haben GPR und Einzelpersonalräte sich auf den Weg gemacht, um ihre Rolle bei der Neuausrichtung der Kommune und ihrer Stadtverwaltung neu zu bestimmen. Der Veränderungsprozess erfordert weiterhin die Bereitschaft, sich konstruktiv in Frage zu stellen und stärker als bisher die Umwelt der Organisation zur Kenntnis zu nehmen.

## 6. Anhang

### 6.1 Leitbild für die Verwaltung

Leitbild für die Verwaltung der Stadt Bremerhaven

Gemeinwohlorientierung

Nach Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz ist es unsere Aufgabe, Leistungen für unsere örtliche Gemeinschaft zu erbringen. Wir sind die kommunale Verwaltung für ca. 123.000 Menschen. Bestimmend für unser Handeln sind die Gemeinwohlorientierung und die Verpflichtung zur sozialen Verantwortung. Wir behandeln alle Einwohner<sup>26</sup> und Kunden gleich, d. h. es wird niemand benachteiligt bzw. bevorzugt.

Wir erbringen Leistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Sport, Kultur, Sicherheit, Soziales, Umwelt, Verkehr, Wirtschaft und Wohnen. Wir wollen mitwirken, die Stadt ansprechend zu gestalten.

Wir treten für die Beschäftigung und besondere Förderung von Schwerbehinderten ein. Wir treten für die Beschäftigung und besondere Förderung von Frauen ein.

Wir wollen Arbeitsplätze in der Stadt Bremerhaven schaffen und erhalten. Darüber hinaus beteiligen wir uns an Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen.

Wir werden den Einwohnern und Kunden notwendige Dienstleistungen auch dann anbieten, wenn diese nicht kostendeckend zu erbringen sind.

Wir fördern die Hilfe zur Selbsthilfe und die ehrenamtliche Wahrnehmung von Aufgaben. Wir überprüfen unser Handeln auf die Vereinbarkeit mit den Zielen der AGENDA 21.

---

<sup>26</sup> Aus Gründen der Lesbarkeit wird die männliche Form verwendet; damit ist immer auch die weibliche Form gemeint.

### Einwohner- und Kundenorientierung

Unser Ziel ist es, im Interesse der Einwohner bzw. der Kunden der Verwaltung zu handeln. Das Angebot an Leistungen hat sich daran auszurichten. Für die gesamte Verwaltung sind allgemeine Standardfestlegungen und Merkmale für die Qualität der Dienstleistungen verbindlich festzuschreiben:

- freundliche und kompetente Mitarbeiter,
- kundenfreundliche Öffnungszeiten,
- kurze Wege für die Einwohner und Kunden zur Verwaltung,
- umfassendes Leistungsangebot aus einer Hand,
- rechtzeitige Information der Einwohner und Kunden.

Die Anliegen der Einwohner und Kunden werden zügig und termingerecht bearbeitet. Unsere Entscheidungen begründen wir nachvollziehbar. Wir nehmen Kritik ernst.

Wir orientieren uns mit unseren Angeboten und Leistungen an dem Bedarf der Einwohner und Kunden.

Wir informieren unsere Einwohner und Kunden präzise und umfassend.

### Mitarbeiterorientierung

Wir haben vielfältige Aufgaben zu erbringen. Anzustreben ist das selbständige und eigenverantwortliche Handeln der Mitarbeiter im Rahmen der geltenden Regelungen. Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung sollen deckungsgleich sein, damit die Selbständigkeit des Handelns nicht eingeschränkt wird und die Verantwortung klar abgegrenzt werden kann.

Um die uns übertragenen Aufgaben auszuführen, ist es unerlässlich den Mitarbeitern die Möglichkeit zur kontinuierlichen Aus-, Fort- und Weiterbildung zu bieten. Dies schließt auch die im Rahmen der Verwaltungsreform notwendigen Qualifizierungen ein.

Wir sind bereit, die Leistungen unserer Mitarbeiter zu honorieren.

Wir schaffen die Voraussetzungen, damit den Mitarbeitern unter Berücksichtigung des bestehenden Dienstleistungsangebotes eine Flexibilisierung der Arbeitszeit ermöglicht wird.

Wir bieten den Mitarbeitern unterschiedliche Arbeitszeitmodelle.

Wir pflegen ein kollegiales Arbeitsklima. Dies schließt die Förderung eines optimalen Informationsflusses und die Notwendigkeit der gegenseitigen Anerkennung und Unterstützung der Mitarbeiter mit ein.

Wir praktizieren eine ziel- und mitarbeiterorientierte Führung auf allen Ebenen. Arbeitsaufgaben, Arbeitsumfeld und die individuelle Personalentwicklung werden in strukturierten Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen in regelmäßigen zeitlichen Abständen abgestimmt.

Wir fördern die Mitarbeiter in ihrem beruflichen Fortkommen. Dazu tragen eine Personalentwicklungsplanung und ein transparentes Beurteilungswesen bei.

Wir werden die Mitarbeiter ständig und umfassend informieren. Dies schließt die Bereitstellung aller Informationen zur Erledigung der übertragenen Aufgaben, alle Informationen über Veränderungen im Arbeitsumfeld, zum Beispiel auch im Rahmen von Reformprozessen, mit ein.

#### Wirtschaftlichkeit

Wir gehen mit den Einnahmen verantwortungsbewusst um, indem wir mit Geld, Personal und Zeit sparsam wirtschaften. Notwendige Standards, die auch die zu erbringenden Leistungen berücksichtigen, werden von uns erarbeitet. Optimierte Arbeitsprozesse sollen nicht nur die Verantwortlichkeit in allen Bereichen und auf allen Ebenen stärken. Sie dienen vor allem auch dem wirtschaftlichen Umgang mit vorhandenen Ressourcen.

Moderne Informations- und Kommunikationstechniken sind für uns selbstverständliche Arbeitsmittel.

Wir tolerieren keine Missstände in unserem Arbeitsumfeld.

Wirtschaftliches Handeln ist für uns selbstverständlich. Für die Beurteilung von EMM und Effektivität der eigenen Aufgabenerfüllung stellen wir uns dem Wettbewerb mit privaten Anbietern und auch dem interkommunalen Vergleich. Die Kosten unserer Produkte und Leistungen stellen wir transparent dar.

M a g i s t r a t

Bremerhaven,

Gesamtpersonalrat

☎ 2780 📠 2085

## 6.2 Dienstvereinbarung über die Verwaltungsreform beim Magistrat der Stadt Bremerhaven

Verwaltungsreform

Zwischen

der Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Magistrat, und dem Gesamtpersonalrat, vertreten durch den Vorsitzenden, und gemäß § 62 Bremisches Personalvertretungsgesetz nachstehende

Dienstvereinbarung

über die Verwaltungsreform beim Magistrat der Stadt Bremerhaven abgeschlossen:

Präambel

Die Stadt Bremerhaven befindet sich, wie fast alle deutschen Großstädte, in einer finanziellen Krise, die sich von Jahr zu Jahr vergrößert. Für unsere Stadt ist dabei stets auch die Einbindung in das Sanierungsprogramm des Landes Bremen zu sehen.

Alle bisherigen Beschlüsse der Stadt Bremerhaven zur Haushaltskonsolidierung haben nicht zu einer grundlegenden Sanierung der kommunalen Finanzen geführt.

Um auch in Zukunft die Aufgabenerledigung sicherzustellen, erscheint als ein Eigenbetrag eine umfassende Verwaltungs- und Organisationsstruktur-Reform zwingend notwendig, die auch externe Gutachten einschließen kann; dabei sind Eigenbetriebe und ähnliches einzubeziehen.

Die bisherige Vereinbarung vom 01.08.1993 war der Einstieg in den gemeinsam verfolgten Ansatz sich der Problematik durch Erarbeitung von Initiativen, Konzepten und Anregungen für die politische Grundsatzdiskussion anzunehmen, aber auch umsetzungsfähige Vorschläge für Einzelprojekte zu machen. Ziel ist u. a., die Verwaltung der Stadt Bremerhaven unter Berücksichtigung der Interessen der Einwohner, der Politik und der Beschäftigten bei allgemein vergrößerter Effizienz stärker zu einem öffentlichen Dienstleistungsunternehmen umzustrukturieren.

Die vor ca. zwei Jahren abgeschlossene Dienstvereinbarung wird mit dieser neuen Dienstvereinbarung nicht nur neu gefaßt, sondern auch entsprechend den Erfahrungen aus der Vergangenheit präzisiert und weiterentwickelt.

Die Partner der Vereinbarung sind sehr interessiert, die Verwaltungsreform zügig voranzutreiben.

#### 1. Ziele<sup>27</sup>

- 1.1 Es ist ein Neues Steuerungsmodell auf der Grundlage der Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) zu erarbeiten, das von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung zu verabschieden ist.
- 1.2 Strukturen und Aufgaben der Verwaltung sind zu überprüfen.
- 1.3 Die Beteiligung der Mitarbeiter und der Personalräte an der Umgestaltung ist sicherzustellen.
- 1.4 Die Umsetzung der zu erarbeitenden Leitlinien und des Neuen Steuerungsmodells ist so anzulegen, daß alle Beschäftigten unter Einbringung ihrer fachlichen Kompetenz zur aktiven und konstruktiven Mitgestaltung motiviert werden.

Die Beschäftigten sind über die Reformmaßnahmen in geeigneter Weise zu informieren.

---

<sup>27</sup> Soweit für die Bezeichnung der *Funktionsträger die männliche* Form gewählt ist, gilt die Bezeichnung in gleicher Weise für Frauen.

- 1.5 Zur Erreichung der Zielsetzung streben die Beteiligten gemeinsam insbesondere an:
- a) Stärkung der dezentralen Verantwortung der Fachämter und -bereiche; schrittweise Übertragung der Gesamtverantwortung (Ergebnisverantwortung) auf die Fachbereiche.
  - b) Analyse aller zur Zeit vom Magistrat wahrgenommenen Aufgaben im Rahmen von Zweck-<sup>28</sup> und Vollzugskritik.
  - c) Schaffung neuer effizienterer Ämterstrukturen, ggf. unter Zusammenlegung oder Auflösung bisheriger Ämter oder Verzicht auf Wiederbesetzung von Funktionsstellen.
  - d) Überprüfung wahrgenommener Aufgaben auf die Möglichkeit der Überführung in andere Organisationsformen bis hin zu Eigenbetrieben oder Entkommunalisierung. Eine neue Struktur muß wirtschaftlich und organisatorisch sinnvoll sein, der kommunale Einfluß muß möglichst erhalten bleiben.
  - e) Empfehlungen von Instrumenten zur Personalarbeitswirtschaftung, z. B. Stellenverlagerungen, Nichtbesetzungen von freiwerdenden Stellen u. a.
  - f) Kostentransparenz durch Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung.
  - g) Entwicklung beruflicher Perspektiven für die Beschäftigten in Verbindung mit der Erstellung umfassender Aus-, Fort- und Weiterbildungskonzepte, einschließlich der Fortbildung von Führungskräften.
  - h) Abbau bzw. Abflachung von Hierarchien.
  - i) Stärkung der Verantwortlichkeit auf der sachbearbeitenden Ebene

---

<sup>28</sup> Zweckkritik: die Aufgabe wird zur Disposition gestellt;

Vollzugskritik: die Art der Aufgabenerledigung wird überprüft.

- j) Stärkung der Motivation aller Mitarbeiter.
- k) Schaffung vergleichbarer Beurteilungskriterien.
- l) Verbesserung von Arbeitsabläufen auch unter Einsatz neuer Techniken.
- m) Neustrukturierung des betrieblichen Vorschlagswesens.
- n) Prüfung und Umsetzung von Vorruhestands-Regelungen.

1.6 Die Rechte der Beschäftigten, insbesondere die tarifrechtlichen Regelungen, die Zusatzversorgung und die Mitbestimmungsrechte bleiben durch diese Dienstvereinbarung unberührt.

## 2. Lenkungsgruppe

2.1 Verantwortlich für die Umsetzung der Dienstvereinbarung ist eine paritätisch besetzte Lenkungsgruppe. Die Zuständigkeiten der Stadtverordnetenversammlung, der Fachausschüsse, des Magistrats sowie der Personalvertretungsorgane bleiben unberührt.

2.2 Die Lenkungsgruppe hat folgende Aufgaben:

- Formulierung von Leitsätzen für das Verwaltungshandeln auf Grundlage der KGSt-Empfehlungen.
- Entwicklung von Modellen und Konzepten für die Führung und Steuerung des Reformprozesses innerhalb der Verwaltung.

- Entwicklung und Fortschreibung eines Maßnahmenkataloges.
- Entwicklung von Konzepten zur Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation der  
Verwaltung
- Initiierung von Projekten und Entscheidung über die Zusammensetzung von Projektgruppen.
- Kontaktaufnahme zu den zuständigen Fachausschüssen über den Magistrat; Unterrichtung dieser Ausschüsse über die Umsetzungsfortschritte der Dienstvereinbarung.
- Information der Beschäftigten in der jeweils geeigneten Form über die Umsetzungsfortschritte der Dienstvereinbarung.

### 2.3 Die Lenkungsgruppe setzt sich wie folgt zusammen:

#### 2.3.1 Stimmberechtigt:

Der Oberbürgermeister oder der Bürgermeister als sein Stellvertreter,  
der Magistratsdirektor,  
ein Vertreter des Hauptamtes,  
ein Vertreter des Personalamtes,  
ein Vertreter der Stadtkämmerei,  
ein Vertreter aus dem Bereich Controlling,  
sechs vom Gesamtpersonalrat zu entsendende Vertreter (z. B. Personalräte, Beschäftigte usw.).

#### 2.3.2 Teilnehmer ohne Stimmberechtigung:

Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes, ein Vertreter der Amtsleiterkonferenz, die Sprecherin der Frauenbeauftragten, der Gesamtvertrauensmann der Schwerbehinderten, der Dezernent und die zuständige Amtsleitung bei ämter- und bereichsbezogenen Projekten.

Weitere Personen können auf Antrag eines Viertels der stimmberechtigten Mitglieder der Lenkungsgruppe als Sachverständige beratend hinzugezogen werden

(z. B. Gewerkschaftsvertreter).

- 2.4 Die Vertreter der Verwaltung bestimmen den Vorsitz der Lenkungsgruppe.
- 2.5 Bei Abstimmungen ist die Parität von beiden Seiten zu wahren. Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag.
3. Projektgruppen
  - 3.1 Die Arbeit zur Umsetzung der Dienstvereinbarung wird in Projektgruppen geleistet, die von der Lenkungsgruppe einzusetzen sind.
  - 3.2 Die Projektgruppen organisieren ihre Arbeit unter Berücksichtigung der Richtlinien in der Anlage 1, Nr. 1.
  - 3.3 Die Lenkungsgruppe bestellt die Mitglieder der Projektgruppen. Die Auswahl findet nach folgenden Prinzipien statt:
    - a) Nach Möglichkeit sollen sich in den Projektgruppen die Beschäftigtengruppen des zu untersuchenden Bereichs widerspiegeln. Frauen und Männer sollen im angemessenen Verhältnis beteiligt sein.
    - b) Wird im Bedarfsfall ein anderes Auswahlverfahren für ämterübergreifende Projekte für zweckmäßig gehalten, legt die Lenkungsgruppe unter Berücksichtigung der Statusgruppen die Anzahl der Mitglieder fest und bestellt diese.
    - c) Für die Beschäftigten eines zu untersuchenden Amtes/Bereiches gilt hinsichtlich der Beteiligung das Prinzip der Freiwilligkeit.
    - d) Für die Teilnahme der Beschäftigten an den Projekten soll entsprechende Freistellung unter Anrechnung auf die Arbeitszeit gewährleistet werden.

#### 4. Projektassistenz

- 4.1 Die Projektassistenz unterstützt die Arbeit von Projektgruppen. Weitere Aufgaben der Projektassistenz sind in der Anlage 1, Nr. 2 beschrieben.
- 4.2 Die Lenkungsgruppe äußert gegenüber den zuständigen Gremien Empfehlungen hinsichtlich des für notwendig erachteten Umfangs der personellen Besetzung der Projektassistenz und der tatsächlichen Personalauswahl.

#### 5. Verfahren

- 5.1 Ein Projekt zur Untersuchung eines Amtes/Bereiches wird von der durch die Lenkungsgruppe gebildeten Projektgruppe zunächst dem zuständigen Dezernenten vorgestellt.
- 5.2 Ein von der Lenkungsgruppe beschlossenes Projekt zur Untersuchung eines Amtes/Bereiches ist den Beschäftigten und den jeweiligen Personalvertretungen umgehend vorzustellen. Die Mitarbeiter sind aufgefordert, im Laufe des Projektes eigene Ideen und Vorstellungen einzubringen. Die Projektgruppe faßt alle Erkenntnisse zu einem Berichtsentwurf zusammen. Das Amt der Bereich erhält den Entwurf zur Stellungnahme, werden Bedenken oder Anregungen des Amtes/Bereiches bzw. der Mitarbeiter von der Projektgruppe nicht bzw. nur teilweise berücksichtigt, sind in der Lenkungsgruppe die abweichenden Meinungen in Zusammenhang mit dem Bericht darzustellen. Danach wird der Bericht unter Beteiligung des Bereichspersonalrates der Leitung und den Mitarbeitern des untersuchten Amtes/Bereiches vorgestellt.
- 5.3 Projekte, die sich nicht auf die Untersuchung von Ämtern oder Bereichen beziehen, werden nach einem von der Lenkungsgruppe im Einzelfall festzulegenden Verfahren bearbeitet. Die Information der davon berührten Mitarbeiter wird sichergestellt.
- 5.4 Das Projektergebnis ist dem zuständigen Dezernenten vorzustellen. Anschließend ist das Ergebnis dem Personal- und Organisationsausschuß und dem Magistrat als Empfehlung zuzuleiten.

## 6. Verwaltungsmäßige Umsetzung

Nach Beschluß von Personal- und Organisationsausschuß und Magistrat sowie der Personalvertretungsgremien stellen das Hauptamt, das Personalamt bzw. die Stadtkämmerei je nach Zuständigkeit die Umsetzung sicher. Der Lenkungsgruppe ist in zu vereinbarenden Abständen über den Fortschritt zu berichten.

## 7. Verhältnis Verwaltung/Lenkungsgruppe

Alle erarbeiteten Konzepte, welche die Verwaltungsreform im Sinne der Dienstvereinbarung berühren, sind der Lenkungsgruppe vor Befassung des Magistrates und der Fachausschüsse vorzulegen.

Besteht zwischen der Lenkungsgruppe und dem zuständigen Amt bezüglich des Konzeptes nach Erörterung weiterhin ein Meinungsunterschied, hat das Amt in seinen Vorlagen für den Magistrat und die Fachausschüsse diese unterschiedlichen Auffassungen darzustellen.

## 8. Stellenplanmäßige Umsetzung

Die sich aus der Umsetzung dieser Dienstvereinbarung ergebenden Stellenreduzierungen sind auf die Zielzahlen des Personalabbaues anzurechnen.

## 9. Geltungsdauer

Diese Vereinbarung ersetzt die Dienstvereinbarung Reform und Aufgabenkritik für die Verwaltung der Stadt Bremerhaven vom 01.08.1993. - Sie tritt am Tage nach der Unterzeichnung in Kraft.

Die Vereinbarung kann von beiden Vertragsparteien mit einer dreimonatiger Frist zum Schluß eines Kalenderjahres gekündigt werden, frühestens zum 31.12.1999. Die Nachwirkung wird im gegenseitigen Einvernehmen ausgeschlossen.

Änderungen und Ergänzungen sind im gegenseitigen Einvernehmen möglich und bedürfen der Schriftform.

Bremerhaven, 16. Februar 1996

Oberbürgermeister      Vorsitzender des Gesamtpersonalrates

Richtlinien für die Organisation der Arbeit bzw. Aufgaben von Projektgruppen und -assistenz

1.      Organisation der Projektgruppenarbeit (Nr. 3 der DVerainb.)
  - a)      Benennung eines Sprechers.
  - b)      Entwicklung einer Arbeits- und Zeitplanung.
  - c)      Vorstellung der Arbeitszwischen- und -endergebnisse in den nächstmöglichen Sitzungen der Lenkungsgruppe.
  
2.      Aufgaben der Projektassistenz (Nr. 4 DVerainb.)
  - a)      Geschäftsführung für die Lenkungsgruppe, insbesondere Vor- und Nachbereitung der Sitzungen

- b) Darstellung von Projektsachständen, soweit dies nicht im Sinne von Nr. 1 c) wahrgenommen wird.
- c) Abarbeitung von Einzelaufträgen der Lenkungsgruppe.
- d) Pflege des von der Lenkungsgruppe beschlossenen Maßnahmenkataloges.
- e) Analyse und Aufbereitung von Konzepten und Materialien Dritter für die Lenkungsgruppe.
- f) Erarbeitung und Fortschreibung einer Dokumentation über die Umsetzung der Dienstvereinbarung,
- g) Erarbeitung von Vorschlägen für die Lenkungsgruppe.

### 6.3 Kündigung der Dienstvereinbarung vom 02.06.1997 über die Verwaltungsreform beim Magistrat der Stadt Bremerhaven

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister!

Der Gesamtpersonalrat hat in seiner Sitzung am 09. Juni 1998 beschlossen, die Dienstvereinbarung vom 02.06.1997 über die Verwaltungsreform beim Magistrat der Stadt gemäß Ziffer 6 fristgemäß zum 31.12.1998 zu kündigen.

#### Begründung:

Die ursprüngliche Dienstvereinbarung vom 01.08.1993 sowie ihre Ergänzung vom 16.02.1996 waren der Einstieg, in dem gemeinsam verfolgten Ziel, sich der Problematik der Verwaltungsreform beim Magistrat der Stadt Bremerhaven durch Erarbeitung von Initiativen, Konzepten und Anregungen für die politische Grundsatzdiskussion anzunehmen, aber auch umsetzungsfähige Vorschläge für Einzelprojekte zu machen.

Die Verwaltung der Stadt Bremerhaven muß sich unter Berücksichtigung der Interessen der Einwohner/innen bzw. Kund/innen, der Politik und der Mitarbeiter/innen bei allgemein vergrößerter Wirksamkeit stärker zu einem öffentlichen Dienstleistungsunternehmen umstrukturieren.

Diese Ansätze sollten den Erfahrungen entsprechend mit der Dienstvereinbarung vom 02. Juni 1997 weiterentwickelt werden.

Wir sind auch weiterhin der festen Überzeugung, daß diese Ziele tatsächlich nur gemeinsam erreicht werden können.

Gemeinsam bedeutet aber zugleich unmißverständlich, daß nicht nur die Mitarbeiter/innen und die Interessenvertretungen bereit sein müssen, ihre bisherige Denk- und Verhaltensmuster zu überprüfen und weiterzuentwickeln, sondern dies gleichfalls auch von der Verwaltungsfüh-

rung und den politisch Verantwortlichen erwartet werden muß. Diese notwendige Gemeinsamkeit war in der Vergangenheit und ist bis heute nicht zu erkennen.

Nur unser unerschütterlicher Glaube, diese Gemeinsamkeit doch noch zu erreichen, hat uns bis heute dazu bewogen, an den Dienstvereinbarungen festzuhalten.

Nach einer nunmehr immerhin fünf Jahre währenden Phase der Bemühungen des Gesamtpersonalrates bzw. deren Mitglieder in der Lenkungsgruppe, die Verwaltungsführung zur Einhaltung der mit den drei Dienstvereinbarungen zur Verwaltungsreform vereinbarten „Spielregeln“ zu bewegen, muß dies als gescheitert angesehen werden. So wurde gerade in jüngster Zeit von Mitgliedern der „Arbeitgeberseite“ in der Lenkungsgruppe mehrfach unmißverständlich zum Ausdruck gebracht, daß sie zur Durchsetzung ihrer Ziele auch bewußt gegen den gemeinsam vereinbarten Vertrag verstoßen haben und auch weiter verstoßen werden.

Deshalb kommt der Gesamtpersonalrat zu der desillusionierenden Feststellung, daß auch zukünftig trotz gegenteiliger Beteuerungen seitens der „Arbeitgebervertreter“ der „Vertrag“ nicht eingehalten wird.

Konkret sind nach unserer Auffassung dazu folgende Feststellungen zu treffen.

- In der Stadtverordnetenversammlung sieht der Gesamtpersonalrat keine Kräfte, die die Notwendigkeit der Verwaltungsreform sehen. Die Instrumente der Verwaltungsreform (z.B. Neue Steuerung) werden nur einseitig als Möglichkeit der Haushaltskonsolidierung betrachtet und genutzt  
Teure externe Gutachten werden als Rechtfertigung für Stellenreduzierung genutzt. Die Chancen, die auch in kundenorientierten Organisationsänderungen liegen, bleiben oft ungenutzt.
- So wird auch die Philosophie der Neuen Steuerung als ein wesentlicher Baustein des Verwaltungsreformprozesses trotz der Beschlußlage der Stadtverordnetenversammlung vom 20. März 1997 nicht oder nur unzureichend umgesetzt. Vielmehr werden nur einzelne Bausteine für die jeweils parteipolitischen Zielsetzungen genutzt, um die Kürzungspolitik – unter Nutzung neuer Begrifflichkeiten – fortzusetzen.  
Unter dem Stichwort „Budgetierung“ werden weiterhin nach dem Rasenmäherprinzip globale Sachmittel- und Stellenkürzungen ohne aufgabenkritischen Ansatz betrieben.  
Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bedeutet dieser Etikettenschwindel weitere Arbeitsverdichtung und –belastung. Das mit solcher „Reform-Politik“, die offenbar auch

von der Verwaltungsspitze widerspruchslos hingenommen wird, die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Umstrukturierung der Verwaltung zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen nicht gesteigert wird, muß eigentlich verständlich sein. Damit ist die Budgetierung als Instrument des "Neuen Steuerungsmodells" und damit auch als ein Baustein der Verwaltungsreform zu einem reinen Hilfsmittel der Haushaltskonsolidierung degeneriert.

- Der Personalabbau wurde und wird durch entsprechende politische Beschlüsse weiterhin massiv betrieben.
- Dieser drastische Personalabbau wurde bisher nicht durch eine Verringerung der Aufgaben bzw. durch eine eingeschränkte Wahrnehmung von Aufgaben aufgefangen. Viele der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fühlen sich auch durch ihre Verwaltungsführung in Stich gelassen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die diesen Personalabbau direkt in ihrem Tätigkeitsbereich zu spüren bekommen, wurden mit den dadurch in ihrem Umfeld entstandenen Problemen und Engpässen weitestgehend allein gelassen.
- Ebenfalls haben neben den Interessenvertretungen auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Magistratsvorlage 44/98 „Maßnahmen zur Konsolidierung des Bremerhavener Haushalts“ unter Punkt 2 der „Verwaltungsreform“ zur Kenntnis nehmen dürfen, daß die Dienstvereinbarung zur Verwaltungsreform nur als eine Maßnahme unter vielen als Mittel für die Haushaltskonsolidierung aufgeführt wurde. Damit wurde die Bedeutungslosigkeit der o.a. Dienstvereinbarung auch vom Magistrat herausgestellt. Da für die Erstellung dieser Bestandsaufnahme allen Dezernenten Gelegenheit zur Beteiligung gegeben wurde, um ihre Konsolidierungsbemühungen zu dokumentieren, konnte der Gesamtpersonalrat feststellen, daß die angestrebte Verwaltungsreform nicht „Sache“ der Dezernenten ist.  
Der Gesamtpersonalrat muß davon ausgehen, daß auch Sie Herr Oberbürgermeister Richter, als Vorsitzender der Lenkungsgruppe keinen Einfluß auf die Darstellung des Punktes 2 genommen haben. Damit wird auch Ihre Auffassung zur Umsetzung der Verwaltungsreform in der Stadtverwaltung unmißverständlich dokumentiert.
- Bei allem Verständnis für die Notwendigkeit, den städtischen Haushalt zu konsolidieren, kann dies nicht ausschließlich auf dem Rücken und damit einseitig zu Lasten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgen. Sieht man sich u.a. den Katalog der Maßnahmen zur Konsolidierung an, stellt man fest, daß Verwaltungsreform nur „im Abschluß“ der Dienstvereinbarung bestanden hat.

- 
- Auch die politischen Rahmenbedingungen haben sich verändert. Die Mehrzahl der politisch Verantwortlichen in dieser Stadt sehen nicht die Chancen, die in einer schnellen Umsetzung der Ziele der Verwaltungsreform liegen würden. Es gibt außerhalb des Gesamtpersonalrates nur wenige Kräfte, die die Reformnotwendigkeit für den öffentlichen Dienst sehen und die die Umsetzung der Verwaltungsreform und die Instrumente der Neuen Steuerung nicht ausschließlich zur Haushaltskonsolidierung nutzen wollen.
  - Unter den gegebenen Führungsstrukturen und Machtverhältnissen, die unzweifelhaft und erkennbar von dem Zwang und den Kräften der Haushaltskonsolidierung nachhaltig geprägt und einseitig beeinflusst werden, sieht der Gesamtpersonalrat derzeit keine realistische Möglichkeit zu einer tiefgreifenden und ausschließlich sachorientierten Reform und Umstrukturierung der Stadtverwaltung Bremerhaven zu einem kunden-, kosten-, gemeinwohl- und mitarbeiter/innenorientierten und modernen Dienstleistungsunternehmen zu kommen.
  - Dem Gesamtpersonalrat war von Beginn an klar, daß die Einführung des neuen Steuerungsmodells nur dann funktionieren und - auch vor dem Hintergrund der extrem negativ belasteten Haushaltssituation - zu akzeptablen Ergebnissen führen würde, wenn die Reform nicht ausschließlich von "oben nach unten", sondern ebenso "von unten nach oben" durchgeführt wird und nicht ab einer bestimmten Führungsebene eliminiert und für "ungültig" erklärt wird. Bedauerlicherweise wurde seitens der Verwaltungsführung zu keinem Zeitpunkt auch nur ansatzweise der Versuch unternommen, die Führungskräfte auf die Ziele der Verwaltungsreform einzustimmen. Insofern muß der Gesamtpersonalrat zu dem Schluß kommen, daß sowohl die Verwaltungsführung als auch die Amtsleiterinnen kein Interesse an einer tiefgreifenden Reform der Bremerhavener Verwaltung haben.
  - Zu diesem ernüchternden Fazit ist der Gesamtpersonalrat auch deshalb gelangt, da er in der Vergangenheit bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter immer für eine Akzeptanz der Verwaltungsreform auf breitester Basis geworben hat, wobei eine der Maximen für das Handeln des Gesamtpersonalrates war, daß eine Reform der Verwaltung mit den Mitteln des neuen Steuerungsmodells nur funktionieren kann, wenn die gestaltende und kreative Kraft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einbezogen und entsprechend bei der Umsetzung der Reform auch nachvollziehbar gewürdigt wird.
  - Der Gesamtpersonalrat ist zwar nach wie vor von der Richtigkeit und Notwendigkeit der Verwaltungsreform überzeugt. Doch wenn die Vertragspartner nicht erkennen lassen, daß sie bereit und Willens sind, diesen schwierigen Weg nur gemeinsam mit den Interessen-

vertretung zu beschreiten, dann muß der Gesamtpersonalrat dies zur Kenntnis nehmen und die entsprechenden Konsequenzen ziehen.

Wir bedauern diesen Schritt gehen zu müssen, doch bleibt uns kein Ausweg, nach dem auch die Mitglieder in der Lenkungsgruppe nicht erkennen gelassen haben, daß sie auch an den Teilen der Verwaltungsreform interessiert sind, die nicht ausschließlich zur Haushaltskonsolidierung dienen.

Der Gesamtpersonalrat erhofft sich mit diesem Ausstieg aus der Dienstvereinbarung zur Verwaltungsreform, daß endlich der Einfluß der bisher die Verwaltungsreform in weiten Teilen blockierenden Kräfte so weit zurückgenommen wird, daß die Verwaltungsreform auch tatsächlich ihren Namen verdient, und die Kund/innen und Mitarbeiter/Innen gleichermaßen mit dem Ergebnis zufrieden sein können.

Mit freundlichen Grüßen

Zietelmann

Vorsitzender

## 6.4 Kooperationsvereinbarung zur Verwaltungsmodernisierung

zwischen

der Stadt Bremerhaven, vertreten durch

- den Magistrat und

- den Vorstand der Stadtverordnetenversammlung

einerseits

und

der Bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (ZGF),  
Büro Bremerhaven,

dem Gesamtpersonalrat beim Magistrat der Stadt Bremerhaven (GPR),

und

dem Deutschen Gewerkschaftsbund, handelnd durch die Gewerkschaft Öffentliche Dienste,  
Transport und Verkehr (OTV), Kreisverwaltung Bremerhaven

andererseits.

### Vorbemerkungen

Die öffentliche Verwaltung muss in der Lage sein, den veränderten Rahmenbedingungen in unserer Gesellschaft gerecht zu werden, die insbesondere durch neue gesetzliche Aufgaben und sich wandelnde Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger eintreten. Nur ein moderner, wirtschaftlich handelnder und ständig reformbereiter öffentlicher Dienst wird diesen Anforderungen gerecht. Der 1993 auf der Basis des "Neuen Steuerungsmodells" der KGSt begonnene

Modernisierungsprozess der Stadtverwaltung Bremerhaven soll im Rahmen dieser Kooperationsvereinbarung seine Fortsetzung finden.

Die Verwaltungsmodernisierung ist ein ständiger und tiefgreifender Veränderungsprozess, der nur erfolgreich ist, wenn er von engagierten, verantwortungsvollen und qualifizierten Beschäftigten sowie von deren Interessenvertretungen konstruktiv gestaltet wird. Die Verwaltungsmodernisierung ist dabei kein vorrangiges Mittel der Haushaltskonsolidierung. Sie wird aber mittel- und langfristig zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beitragen.

Die Koalitionsvereinbarung zwischen der CDU und der SPD für die Zeit von 1999 bis 2003 benennt ausdrücklich die Modernisierung der Verwaltung als Ziel in dieser Wahlperiode.

Die Chancen für den Modernisierungsprozess werden mit der Einbeziehung der Mehrheitsfraktionen der Stadtverordnetenversammlung und der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und der ZGF verbessert. Die Modernisierungsaktivitäten werden dadurch stärker an den Kundinnen-, Kunden- und Bürgerinnen-, Bürgerinteressen ausgerichtet und transparenter gemacht.

Die Beteiligten sind sich einig, dass dieser Modernisierungsprozess nur dann erfolgreich ist, wenn die notwendigen Rahmenbedingungen (z.B. Qualifizierung, Motivationsförderung, Ressourcen Vertrauensbildung) geschaffen werden, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Magistrats in diesen Veränderungsprozess einzubinden.

Im Modernisierungsprozess sind die erarbeiteten Ergebnisse von Projekt- und Arbeitsgruppen zügig umzusetzen.

## 1. Ziele und Inhalte der Modernisierung

Auf der Basis der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung (vom 20. März 1997) zur Verwaltungsmodernisierung und insbesondere des "Leitbildes für die Verwaltung der Stadt Bremerhaven" (Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung vom 25. März 1999) ist die Verwaltungsmodernisierung fortzusetzen.

Die im Leitbild genannten Ziele

- Gemeinwohlorientierung,
- Kundinnen- und Kundenorientierung,
- Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterorientierung und
- Wirtschaftlichkeit

sollen im Modernisierungsprozess umgesetzt werden.

Der Modernisierungsprozess wird sozialverträglich gestaltet.

## Steuerungselemente der Modernisierung

### Kommission zur Steuerung der Verwaltungsmodernisierung

Zur Erarbeitung und Festlegung von Grundsätzen der strategischen Steuerung des Modernisierungsprozesses wird eine Kommission zur Steuerung der Verwaltungsmodernisierung (Modernisierungskommission) eingerichtet.

#### 2.2 Aufgaben der Modernisierungskommission

Die Modernisierungskommission konkretisiert die in der "Kooperationsvereinbarung Verwaltungsmodernisierung" vorgegebenen Ziele des Modernisierungsprozesses.

Sie bestimmt die Schwerpunkte und beschließt über Grundsatzangelegenheiten.

Sie genehmigt Projekte im Rahmen des Modernisierungsprozesses und beschließt über Projektziele und Zeitplanung.

- Zusammensetzung der Modernisierungskommission  
Mitglieder der Modernisierungskommission sind:
  - der Oberbürgermeister,
  - der Bürgermeister,
  - drei Vertreter/-innen der Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung,
  - die Leiterin der ZGF, Büro Bremerhaven,
  - ein/e Vertreter/-in des Gesamtpersonalrates und
  - ein/e Vertreter/-in des Deutschen Gewerkschaftsbundes, handelnd durch die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr - Kreisverwaltung Bremerhaven (ÖTV)

Den Vorsitz in der Modernisierungskommission führt der Oberbürgermeister.

#### 2.4. Verfahren der Modernisierungskommission

Die Modernisierungskommission stellt bei ihren Beratungen über beabsichtigte Maßnahmen sowie über Arbeitsergebnisse grundsätzlich Einvernehmen her. Hilfsweise werden Beschlüsse mit Stimmenmehrheit gefasst. Beschlossene Projektergebnisse werden dem Magistrat und den zuständigen Ausschüssen als Beschluss-Empfehlungen zugeleitet.

Der Modernisierungskommission wird in zu vereinbarenden Abständen über den Umsetzungsstand berichtet.

Sie berichtet jährlich der Stadtverordnetenversammlung und dem Magistrat über den Stand des Modernisierungsprozesses.

## 2.5 Magistratskanzlei

Die durch die Koalitionsvereinbarung eingerichtete Magistratskanzlei ist auch für die Koordination des Bereichs "Verwaltungsmodernisierung" zuständig.

Der Magistratskanzlei obliegt u.a. die operative Planung, Steuerung und Begleitung des Modernisierungsprozesses.

Die Magistratskanzlei ist zuständig für:

- die Koordination von Vorhaben und Projekten im Rahmen des Modernisierungsprozesses,
- die Vorbereitung von Beschlüssen der Modernisierungskommission,
- die Steuerung der durch die Modernisierungskommission vorgegebenen Arbeits- und Zeitplanung für die Projekte,
- die Geschäftsführung der Modernisierungskommission (Einladungen, Protokolle, usw.),
- die Entwicklung von Konzepten für die Umsetzung der Modernisierungsprozesse und
- die Vorbereitung der Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Verwaltungsmarketings.

## 3. Projektgruppen

Für die Bearbeitung von Aufträgen setzt die Kommission zur Steuerung der Verwaltungsmodernisierung Projektgruppen ein.

Eine Projektgruppe sollte nicht mehr als sechs Mitglieder umfassen.

Der Ziel- und Zeitrahmen des Projektauftrags wird durch die Kommission zur Steuerung der Verwaltungsmodernisierung festgelegt.

Die für die Mitarbeit in den Gruppen aufgewendete Zeit ist Arbeitszeit. Wenn erforderlich, erfolgt eine Schulung der ausgewählten Mitarbeiter/-innen zum Thema Projektarbeit.

Die erste Sitzung der Projektgruppe wird begleitet von Mitgliedern des Moderatorenteams.

Die Mitarbeit wird als Zusatzqualifikation gewertet und fördert die berufliche Weiterentwicklung.

#### 4. Erweiterte Beschäftigtenbeteiligung

Eine umfassende und ständige Beteiligung der Beschäftigten ist wesentliche Grundlage des Modernisierungsprozesses. Die Beschäftigten sind zu einer aktiven und konstruktiven Mitgestaltung aufgefordert und werden gegebenenfalls dafür qualifiziert.

Folgende Instrumente werden hierfür unter anderem genutzt:

- a) Es findet jährlich eine Infoveranstaltung statt, die über die aktuellen Prozesse informiert, zu der alle Beschäftigten Zugang haben.
- b) Zu den Themen, die in Projektgruppen bearbeitet werden, haben alle interessierten Beschäftigten über Workshops die Möglichkeit, den Projektauftrag und Zwischenergebnisse zu diskutieren und eigene Ideen einzubringen.
- c) Die Beschäftigten können in ihrem Amt, ihrer Einrichtung Arbeitsgruppen/Qualitätszirkel/Projektgruppen initiieren, die nach Information der Magistratskanzlei mit Ziel- und Zeitvorgaben zu versehen sind.
- d) Die zur Verfügung stehenden Medien, wie z. B. Intranet, Zeitschrift "Verwaltung in team" berichten regelmäßig zum Stand der einzelnen Modernisierungsvorhaben.

Die Amts- bzw. Abteilungsleitungen informieren die Beschäftigten regelmäßig über Einzelschritte von Projekten in ihrem Bereich.

## 5. Haushalt

Die Vertragspartner sind sich bewusst, dass der Modernisierungsprozess finanzieller und personeller Ressourcen bedarf.

Die Kooperationspartner werden sich dafür einsetzen, dass Mittel bereitgestellt werden.

## 6. Schlussbestimmungen

- 6.1 Diese Kooperationsvereinbarung gilt ab 1. Juni 2000 für die Dauer der Wahlperiode. Die Vertragsparteien sehen die Aufgabe der Verwaltungsmodernisierung als einen beständigen Prozess an, der über die Wahlperiode hinaus fortgesetzt werden muss und gehen davon aus, dass rechtzeitig über eine Anschluss-Vereinbarung verhandelt wird.

Die Vereinbarung kann mit einer Frist von drei Monaten gekündigt werden.

- 6.2 Ergänzungen und Änderungen bedürfen der Schriftform.

Bremerhaven, 20. Juni 2000

Seestadt Bremerhaven

für den Magistrat



Schulz  
Oberbürgermeister



für die Stadtverordnetenversammlung



Beneken  
Stadtverordnetenvorsteher



Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau  
- Büro Bremerhaven -



Dr. Röhm

Gesamtpersonalrat beim  
Magistrat der Stadt Bremerhaven



Wall

Für den Deutschen Gewerkschaftsbund

Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport  
und Verkehr, Kreisverwaltung Bremerhaven



Bober

## 6.5 Rahmendienstvereinbarung flexible Arbeitszeit

Stand 17. Februar 2000

### **Rahmendienstvereinbarung über die Gestaltung flexibler Arbeitszeiten in der Stadtverwaltung Bremerhaven vom**

#### **Zwischen**

**der Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Magistrat,**

**und**

**dem Gesamtpersonalrat beim Magistrat der Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Vorsitzenden,**

**wird gemäß § 62 Bremisches Personalvertretungsgesetz nachstehende Dienstvereinbarung abgeschlossen:**

#### **Vorbemerkungen**

Die Stadtverordnetenversammlung hat mit ihren Beschlüssen zur Verwaltungsreform am 20.03.1997 und dem Beschluss zum Leitbild für die Verwaltung vom 25.03.1999 die Grundlagen geschaffen, die Verwaltung an den Bedürfnissen der Einwohner ihrer Stadt orientiert zu einem Dienstleistungsunternehmen fortzuentwickeln.

Die vorliegende Dienstvereinbarung entwickelt die bisher geltende Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit fort und soll den Bereichen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein weiter verbessertes Instrument an die Hand geben, das beim Ausgleich der unterschiedlichen Interessenlagen von Einwohnern, Mitarbeitern und dem Magistrat helfen soll.

Flexible Arbeitszeit bedeutet zunächst, dass stets eine kurzfristige "Andersverteilung" der vertraglichen Arbeitszeit innerhalb vorab festzulegender Bandbreiten bzw. unter Beachtung vorab festgelegter Spielregeln möglich ist. Die traditionelle Teilzeitarbeit, sofern sie halbtags vormittags zu immer gleichen Zeiten wahrgenommen wird, fällt somit z. B. nicht unter diesen Begriff.

Sie birgt jedoch ein Flexibilisierungspotential in sich, da sie sich aufgrund des geringen zu bewegenden Arbeitszeitvolumens prinzipiell auch ganz anders verteilen lässt: etwa wechselweise vor- bzw. nachmittags oder je nach Arbeitsanfall bzw. Kundenbedarf auch völlig variabel.

Ein wichtiges Kennzeichen Flexibler Arbeitszeit ist der Verzicht der bisher üblichen – auf den einzelnen Mitarbeiter oder die einzelne Mitarbeiterin bezogenen – Kernzeiten. Diese werden ersetzt durch die sogenannten Ansprech- oder Servicezeiten (auch "Funktionszeiten" genannt), die sich am tatsächlichen Bedarf der internen und externen Kundinnen und Kunden orientieren und auf das Team bzw. die Arbeitsgruppe bezogen sind. Dies ist erforderlich, damit die den Kunden versprochene Leistung unabhängig von der Anwesenheit einer bestimmten Person verlässlich erbracht werden kann.

Diese Funktionszeiten können ebenfalls – wie bisher die Kernzeiten – von den Öffnungszeiten der jeweiligen Verwaltung bzw. Verwaltungseinheit abweichen, also den Zeiten, in denen der Bürger bzw. die Bürgerin oder der interne Kunde bzw. die interne Kundin persönlich vorbeikommen kann, ohne allerdings eine Garantie dafür zu haben, dass das Anliegen direkt behandelt wird. Funktionszeiten können identisch sein mit den Öffnungszeiten, oder aber auch weiter gesteckt sein, sofern die telefonische Erreichbarkeit sichergestellt ist.

## **1. Geltungsbereich**

Diese Dienstvereinbarung gilt für die Beschäftigten der Stadt Bremerhaven, der Eigen- und Wirtschaftsbetriebe mit Ausnahme der Lehrkräfte.

Für Mitarbeiter/innen in Ausbildung gilt weiterhin die (angepasste) „Regelung der gleitenden Arbeitszeit der Mitarbeiter/innen der Stadt Bremerhaven“ (siehe auch Nr. 9.1).

## **2. Grundsätze der Flexibilisierung von Arbeitszeiten**

2.1 Eine „flexible Arbeitszeit“ meint eine bewegliche, anpassungsfähige Arbeitszeit, die sich auf einen Arbeitstag, aber auch auf einen größeren Zeitraum, bis hin zum Jahr beziehen kann.

2.2 Die Aufgabenerfüllung hat stets den Vorrang vor der Wahrnehmung der Möglichkeiten flexibler Arbeitszeit.

Bearbeitungszeiten dürfen durch Arbeitszeitveränderungen nicht verlängert werden, das Ziel muss möglichst eine weitere Verkürzung sein.

2.3 In den Bürobereichen ist über die Öffnungszeiten hinaus eine weitgehende telefonische Erreichbarkeit sicherzustellen. Die Ansprechzeit sollte sich an den überwiegenden Interessen der Kunden orientieren.

Die Absprache von Einzelterminen (insbesondere auch außerhalb von Öffnungszeiten) ist zu fördern.

2.4 Dienstleistungsnachmittage/-abende finden jeweils am Montag statt.

2.5 Die Änderung bestehender Arbeitszeiten ist ggf. mit den Organisationseinheiten der Verwaltung abzustimmen, zu denen Arbeits-Zusammenhänge bestehen.

## **3. Arbeitszeitrahmen**

3.1 Der Rahmen der zu entwickelnden Arbeitszeitmodelle umfasst im Grundsatz von Montag bis Samstag einer Woche die Zeit von 6.00 Uhr bis 20.00 Uhr. Arbeitszeit innerhalb des Arbeitszeitrahmens gilt insoweit nicht als Mehrarbeit/Überstunden.

Die tägliche Arbeitszeit darf 10 Stunden (ohne Anrechnung von Pausen) nicht überschreiten. – Die Regelungen des Mutterschutzgesetzes und des Jugendarbeitsschutzgesetzes bleiben unberührt.

3.2 Eine Ausweitung bestehender Teilzeitmodelle ist anzustreben. Sie sind auch für Führungskräfte zu schaffen. Die tariflichen und gesetzlichen Möglichkeiten sind umzusetzen und den Beschäftigten ist die Wahrnehmung dieser Möglichkeiten zu erleichtern.

- 3.3. Die Inanspruchnahme von Arbeitszeitvarianten im Sinne dieser Dienstvereinbarung setzt bei den Beteiligten Freiwilligkeit voraus. Zwischen den Mitarbeiter/innen und der jeweiligen Amts-/Abteilungsleitung ist daher vor Einführung eines neuen Modells Einvernehmen herzustellen.

#### **4. Auswahl eines Arbeitszeitmodells/ Arbeitszeitplanung**

- 4.1 Innerhalb des Arbeitszeitrahmens von Nr. 3.1 kann die Lage der individuellen Arbeitszeit amts- oder abteilungsintern zwischen den Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern und den Vorgesetzten vereinbart werden. Gesetzliche, arbeits- bzw. tarifrechtliche Regelungen bleiben unberührt.

- 4.2 Unter Berücksichtigung der dienstlichen Belange und der individuellen Bedürfnisse der einzelnen Mitarbeiter/innen und der sich daraus ergebenden Anwesenheitserfordernisse kann im Grundsatz von der Leitung und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einvernehmlich jedes Arbeitszeitmodell ausgewählt bzw. entwickelt werden.

Ein individueller Anspruch auf flexible Arbeitszeit (außerhalb eines gewählten Modells) besteht nicht.

- 4.3 Vor der Einführung eines Arbeitszeitmodells ist es unerlässlich, in der Organisationseinheit gemeinsam auf der Grundlage vorhandener Erfahrungswerte eine Arbeitszeitplanung vorzunehmen, um die Funktionszeiten im Sinne der qualitativ und quantitativ erforderlichen/ausreichenden Ansprechzeiten für alle Kunden zu gewährleisten.

- 4.4 Der zu erwartende Anfall von Arbeitsspitzen sollte grundsätzlich je nach Bedarf für den Arbeitstag, die Arbeitswoche, den Arbeitsmonat und das Arbeitsjahr gemeinsam festgestellt werden. Die ggf. in der Organisationseinheit ermittelten Daten sind Teilgrundlage für die Vereinbarung der individuellen Arbeitszeiten.

- 4.5 Ein ausgewähltes Modell ist im Regelfall mindestens für ein Jahr beizubehalten.

#### **5. Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens**

Nach Einigung über ein Arbeitszeitmodell leitet das jeweilige Fachamt das Ergebnis dem Hauptamt und den Beteiligungsorganen (Mitbestimmungs-Verfahren) zur Bestätigung zu.

#### **6. Clearingstelle**

Uneinigkeiten beim Entwickeln bzw. in der Auslegung eines vereinbarten Arbeitszeitmodells sollen möglichst in der davon direkt berührten „Arbeitszeitgruppe“ bzw. im Amt gelöst werden. Sollte dies ausnahmsweise nicht möglich sein, tritt eine Clearingstelle zusammen und wirkt auf eine Lösung hin. - Sie setzt sich zusammen aus:

- zwei Vertretern/Vertreterinnen der Beschäftigten,
- zwei Vertretern/Vertreterinnen der Amts- bzw. Abteilungsleitung des jeweiligen Amtes sowie
- einer Vertreterin/einem Vertreter des Personalrates als beratendes Mitglied.

Sofern keine Einigung im Sinne von 3.3 erzielt wird, ist nach den Bestimmungen des Brem. Personalvertretungsgesetzes zu verfahren.

## **7. Zulässiges Zeitguthaben/zulässige Zeitschuld**

- 7.1 Am Monatsschluss darf im Grundsatz ein Zeitguthaben/eine Zeitschuld in Höhe von 20 Stunden angesammelt und in den Folgemonat übertragen werden.

## **8. Zeitkonto**

- 8.1 Bei dienstlicher Notwendigkeit zur Arbeitsleistung über die vertraglich vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit hinaus werden die geleisteten Arbeitszeiten auf ein Zeitkonto übertragen. Die dienstliche Notwendigkeit zur Mehrarbeits-Leistung im fraglichen Monat wird durch Vermerk des/der direkten Vorgesetzten bestätigt.

Bei angeordneter und genehmigter Mehrarbeit, die mit Zeitzuschlägen zu vergüten wäre, sind diese Zuschläge in Arbeitszeit umzurechnen und dem Zeitkonto gutzuschreiben.

- 8.2 Das Guthaben auf dem Zeitkonto kann auch in das nächste Jahr übertragen werden, darf aber zu keinem Zeitpunkt mehr als umgerechnet 15 Arbeitstage aufweisen.
- 8.3 Zum Ausgleich des Zeitkontos dienen individuelle freie Tage oder auch Stunden, auch zusammenhängend und in Verbindung mit Urlaubstagen (höchstens 15 freie Tage pro Jahr). Durch den Ausgleich darf die Funktionsfähigkeit der Organisationseinheit nicht gestört werden.

Die Kontrolle über den Abbau des Zeitkontos kann z. B. über die Urlaubskartei dargestellt werden.

- 8.4 Bei Krankheit während des geplanten Abbaus von Zeitguthaben verfällt das Guthaben nicht.

## **9. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

- 9.1 Die bestehende „Regelung der gleitenden Arbeitszeit der Mitarbeiter/innen der Stadt Bremerhaven“ ist entsprechend dieser Rahmendienstvereinbarung anzupassen.
- 9.2 Vorhandene Zeiterfassungsgeräte sind auch künftig zu nutzen.
- 9.3 Diese Dienstvereinbarung tritt mit Wirkung vom 1. April 2000 in Kraft; sie gilt nicht für Mitarbeiter/innen, die Arbeiten nach § 260 SGB III oder nach §§ 19 und 20 BSHG verrichten.
- 9.4 Die Vertragsparteien vereinbaren, ein Jahr nach Abschluss dieser Dienstvereinbarung gemeinsam die Erfahrungen auszuwerten und evtl. Schwierigkeiten und/oder Hemmnisse durch ergänzende Regelungen zu beheben. Die Bereiche, in denen neue Modelle eingeführt werden, berichten den Vertragsparteien über ihre Erfahrungen.

Die Vertragsparteien streben an, die in 7.1 festgesetzte Stundenzahl auf der Grundlage gemachter Erfahrungen nach Ablauf eines Dreivierteljahres nach Inkrafttreten der Dienstvereinbarung weiter anzuheben.

- 9.5 Die Dienstvereinbarung kann mit einer Frist von 3 Monaten zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden. Eine Nachwirkung wird ausgeschlossen.
- 9.6 Zwischen den vertragsschließenden Parteien besteht Einvernehmen, die Dienstvereinbarung auch ohne Kündigung einvernehmlich veränderten Bedürfnissen anzupassen. Fer-

ner besteht Einvernehmen, bei einer Kündigung der Dienstvereinbarung unverzüglich Gespräche über den Neuabschluss einer Dienstvereinbarung zur Flexibilisierung der Arbeitszeit aufzunehmen.

Bremerhaven,

## 7. Literatur

Bertelsmann Stiftung / Hans-Böckler-Stiftung / KGST (2002): ‚Junge Kommune‘ Strategien für eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft

Bogumil, J. / Kißler, L. (1995): Neue Steuerung in der öffentlichen Verwaltung - wohin steuert der Personalrat 'S. 417

Evers, A., Rauch, U., Stitz, U. (2002): Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen – Hybride Organisationsformen , im Bereich sozialer Dienstleistungen, Berlin

Friedrichs, J./Lüdtke, H. 1973: Teilnehmende Beobachtung, Weinheim

Früh, W. (1998): Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis. München S. 25.

Fuchs, W, Klima, R., Lautmann, R., Rammstedt, O., Wienold, H. (1978): Lexikon zur Soziologie, Opladen

Girtler, R. (1984): Methoden der qualitativen Sozialforschung, Wien / Köln / Graz

Greifenstein, R. (2002): Zur Standortsuche von Personalräten im Modernisierungsprozess

[http://www.uni-oldenburg.de/kooperationsstelle/\\_dokumente/Greifenstein.doc](http://www.uni-oldenburg.de/kooperationsstelle/_dokumente/Greifenstein.doc)

Kleine, D. (1999): "Wer gut steuern will braucht gute Instrumente" - Die Steuerung des Verwaltungsreformprozesses in Bremerhaven; in: Prigge, R. (Hg.): Steuerung und Mitbestimmung kommunaler Verwaltungsreform, Bremen, S. 113 ff

Kommission Bremen 2000 (Hg.): Umdenken. Überlegungen zur Entwicklung des Landes Bremen und seiner beiden Städte Bremen und Bremerhaven nach der Jahrtausendwende, Bremen 1993

Lamnek, S. (1989): Qualitative Sozialforschung: Bd. 2: Methoden und Techniken. München und Weinheim

Nagel, R. / Wimmer, R. (2002): Systematische Strategieentwicklung, Stuttgart

Oppen, M. (1999): Innovationsschwächen Im Modernisierungsprozess deutscher Kommunalverwaltungen; in: Prigge, R. (Hg.): Steuerung und Mitbestimmung kommunaler Verwaltungsreform, Bremen, S. 67ff

Richter, G. (2002): Neue Arbeitszeitmodelle in Bremen und Bremerhaven, HG.: Der Senator für Arbeit, Frauen, Jugend Gesundheit und Soziales, Bremen

Richter, M. (1999) in: Seestadt Bremerhaven: Verwaltungsreform in der Seestadt Bremerhaven. Zielsetzungen, Sachstände, Information, Diskussion

Scherer, M. (2003): Kommunalpolitik in Bremen; in: Andreas Kost / Hans-Georg Wehling (Hg.) Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Opladen

Schönert, M. / Wehling, W. (2000): Einwohnerentwicklung Bremerhaven, in: BAW 3 , S. 1 - 8

Schreyögg, G. (1999): Organisation – Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, Wiesbaden

Schwendter, R (1981): Theorie der Subkultur, Frankfurt / Main

Spöhring, W. (1989): Qualitative Sozialforschung. Stuttgart

Wackert, M. (o. Jahr): Rahmenkonzept zur Schulsozialarbeit in den Bremerhavener Ortsteilen Goethestraße und Klushof, herausgegeben vom Magistrat der Stadt Bremerhaven, Dezernat IV, Bremerhaven

Zietelmann, R. (1999): Bremerhavener Personalräte als Co- und Konfliktmanager; in: Prigge, R. (Hg.): Steuerung und Mitbestimmung kommunaler Verwaltungsreform, Bremen, S. 116 ff